

CA1

FN

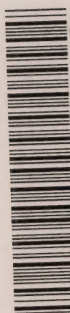
-1989 G55

Government
Publication

Goods and Services Tax

Tabled in the House of Commons
by the Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

December 19, 1989



3 1761 11554127 8

Canada



Presented to the
LIBRARY of the
UNIVERSITY OF TORONTO
by
CANADA.
DEPT. OF FINANCE

CA1
FN
-1989
G55

Goods and Services Tax

Tabled in the House of Commons
by the Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

December 19, 1989



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115541278>

Preface

The Goods and Services Tax (GST) is a key part of the government's broad economic plan for Canada. It will help improve our competitiveness and help get the federal deficit under control. It will also make the overall tax system fairer than it is today. These are important goals.

In August of this year, the government set out the details of the GST in a Technical Paper. Since then, Canadians have been engaged in an important national debate – one that has ranged beyond the GST itself to address broader questions about the demands of economic change and the need for government to control the deficit and restrain spending.

The government recognizes that change is never easy – especially when it is on the scale of the GST. However, Canadians accept the need for government to levy taxes so long as revenues are used to fund programs that they value and to reduce the deficit. They want the assurance that their tax dollars are not wasted – that they are used effectively and prudently by government. The measures recently announced to improve efficiency and to eliminate waste are a further demonstration of this government's continuing commitment to responsible stewardship of taxpayers' dollars.

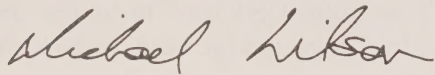
An important contribution to the national debate on the GST has been made by the House of Commons Standing Committee on Finance. The Committee provided a forum for the exchange of views and for a review of the design of the GST. All of this has played an important part in the government's own decisions regarding the final shape of the GST package. These decisions are set out in the Summary and Technical Notes that follow.

In the course of the government's consultations on the GST, two key points emerged. First, there is widespread recognition that the existing federal sales tax is irreparably flawed and must be replaced. The Goods and Services Tax is the most appropriate replacement for a sophisticated industrial economy like Canada.

Second, Canadians have expressed concern about the short-term inflation risks involved in the transition to the GST at a 9-per-cent rate. In response, the government is acting to lower the GST rate to 7 per cent. Although this has involved some tough choices, the resulting package of measures is balanced. Lower and modest income Canadians remain fully protected, while other income groups, the business sector and government itself, through restrained spending, all contribute to achieving the 7-per-cent GST. The deficit is not increased and the risk of an inflationary response is substantially reduced.

An important objective in implementing the GST is to keep the system as straightforward as possible to operate for those businesses and other organizations that must collect the tax. Since the release of the Technical Paper, the government has consulted widely on the operational aspects of the GST. As a result, the government will make adjustments in a number of areas to ensure that the GST is more equitable and straightforward in operation. These are set out in detail in the Technical Notes. The government will continue to explore avenues to lower compliance costs in the weeks and months ahead.

The final step in the national debate on the GST is the tabling of legislation for consideration by Parliament. The government plans to introduce this legislation as soon as the House resumes in the new year. With the approval of Parliament, the GST will be put in place on January 1, 1991. At that time, Canada will have a modern sales tax system that is fairer and more reliable, and that will allow us to better meet the competitive challenges of the 1990s and beyond.

A handwritten signature in dark ink, reading "Michael Wilson". The signature is written in a cursive, flowing style.

The Honourable Michael H. Wilson

Table of Contents

SUMMARY

Introduction	3
The Consultative Process	8
Expenditure Control, the Deficit and the GST	10
The GST Rate	12
1. Principles of Rate Reduction	13
2. Scope of the Challenge	14
3. Steps to a 7-Per-Cent GST	14
4. A Balanced Package	18
5. Economic Impacts of the 7-Per-Cent GST	20
Operational Aspects of the Tax	23

TECHNICAL NOTES

Section 1: Distributional Aspects	29
A. Summary	29
B. Details of Credit and Income Tax Changes	30
C. Overall Impact	32
Section 2: Basic Operation	37
A. Meals and Entertainment Expenses	37
B. Intra-Group Supplies	38
C. Joint Ventures	38
D. Incidental Supplies	39
E. Supply Made in Canada by Non-Residents	40
F. Timing of Liability – Modification to Override Rule	40
G. Timing of Liability – Agreements in Writing	41
H. Apportionment Rule for Input Tax Credits	41
I. Exports	42
Section 3: Defining the Tax Base	43
A. Introduction	43
B. Basic Groceries	44

C. Agriculture and Fishing	47
D. Educational Services	48
E. Legal Aid	49
Section 4: Compliance Costs	51
A. Basic Operation	51
B. GST and Provincial Sales Taxes	54
C. Adjustment Costs in the Transition	55
– Transitional Credit for Small Business	56
Section 5: Transportation and Travel	57
A. Passenger Transportation Services	57
B. Freight Transportation	58
C. Tourist Rebates	61
Section 6: Housing and Real Property	63
A. Introduction	63
B. The Trade-Up Approach	64
C. Housing Rebate	66
D. Other Issues	69
Section 7: Charities, Non-Profit Organizations and Selected Public Sector Bodies	71
A. Introduction	71
B. Alternative Accounting Method	72
C. Rebate to Non-Profit Organizations	74
D. Purchases Eligible for Rebate	74
E. Interest on Outstanding Rebate Claims	75
F. Scope of Specific Exemptions	75
Section 8: Financial Services	79
A. Introduction	79
B. The Definition of a Financial Service	79
C. The Definition of a Financial Institution	81
D. Treatment of Intra-Group Transactions	82
E. Apportionment of Inputs for Input Tax Credits	83
F. Other Issues	84
Section 9: Transition	87
A. Federal Sales Tax Inventory Rebates	87
B. Capital Goods and Equipment Leases	88
C. Condominiums	88
D. Transactions Straddling Start-Up Date	89
Section 10: Other Operational Aspects	93
A. Used Goods	93
B. Pay Telephone Charges	95
C. Patronage Dividends	95

D. Cash Discounts	96
E. Discount Coupons.....	96
F. Pari-Mutuel Betting	97
G. Holdbacks	98
H. Share Acquisition and Ownership Costs.....	98
Section 11: Production and Excise Taxes	101
A. Introduction.....	101
B. Objectives in the Treatment of Federal Excise Levies and Provincial Taxes.....	102
C. Treatment of Provincial Levies	102
D. Treatment of Federal Excise Levies	103
Section 12: Administrative Provisions	107
A. General Description.....	107
B. Penalties and Infractions.....	107
C. Assessments	107
D. Objections and Appeals.....	108

Summary

Introduction

In June 1987, the government announced its intention to replace the existing federal sales tax (FST) with a comprehensive tax on the consumption of goods and services in Canada. The new sales tax system – the Goods and Services Tax (GST) – is scheduled to come into effect on January 1, 1991. The GST will help achieve three important goals.

- *First*, it will contribute to the government's deficit reduction effort and ensure we can continue to pay for programs and services Canadians value.
- *Second*, it is an essential element of the government's plan to make the changes necessary to ensure Canada can compete effectively in the world economy.
- *Third*, it will improve the overall fairness of the tax system. The refundable GST Credit will provide lower and modest income Canadians with more disposable income than they had before reform.

The Goods and Services Tax represents a further step in the implementation of the Agenda for Economic Renewal – the government's broad economic plan for Canada set out in November 1984. That plan is directed at creating productive jobs and higher living standards through sustained, non-inflationary economic growth. These goals are being realized: first, by introducing the major reforms required to sustain economic growth and enhance Canadian innovation and competitiveness; and, second, by exercising greater fiscal responsibility in order to get the federal deficit under control and to reverse the build-up in public debt.

Significant progress has been made in implementing the structural changes needed to improve productivity and to keep Canada competitive. The energy and transportation sectors of the economy have been deregulated. The corporate and personal income tax systems have been reformed and a free trade agreement with the United States is now in place. Crown corporations have been privatized, and important steps have been taken to improve the flexibility and skills of Canada's labour force.

Substantial progress has also been made in reducing the federal deficit. In 1984-85, the deficit was \$38.3 billion. This fiscal year, the deficit will be \$30.5 billion. Building on this progress, in the April budget the government set out a plan to reduce it further to \$15 billion by 1993-94 – the last year that the federal government will have any net borrowing requirements in financial markets and, thereafter, we will be in a position to begin repaying outstanding marketable debt.

The government's economic plan is working. The Canadian economy is now completing its seventh consecutive year of expansion since the recession of the early 1980s. Indeed, since 1984, with the exception of Japan, Canada has had the fastest economic growth among the major industrialized countries.

As Canada's economic expansion has matured, demand has outstripped the country's capacity to supply goods and services and inflation pressures have increased rapidly. Monetary policy has remained firm and interest rates have risen. The government will continue its efforts to reduce both inflation pressures and the federal deficit so that the economy can be put on a path to sustained growth. At the same time, consistent with its economic plan, the government is continuing to implement structural initiatives to increase the economy's capacity to supply goods and services so as to lay the foundation for greater economic prosperity. Sales tax reform, which will replace the existing distortionary federal sales tax with the GST, is an essential part of that plan.

1. Economic Benefits of the GST

The world economy has become increasingly integrated and international competition is intensifying. It is incumbent upon governments to position their countries to meet the challenges and opportunities of growing global competition, and to stave off the protectionist pressures that inevitably arise in the face of those challenges. The demands of a competitive international economy have made sales tax reform in Canada all the more important.

In the 1980s, the tax systems of virtually all industrial countries have undergone or are undergoing major reform. This reflects the almost universal recognition of the distortions and inequities caused by high tax rates and years of ineffective and costly tax preferences. If there has been one theme to worldwide tax reform, it is "broaden the base and lower the rate". This was the theme that guided our reform of the income tax system in 1987, just as it guides our plans for the GST.

Clearly, as tax reform has become more widespread, it imposes its own constraints and opportunities on individual countries. In a highly integrated world economy, countries cannot allow their tax systems to get out of line in a way that damages competitiveness. Canada is not immune from this imperative. We do not have the luxury to be complacent about the economic damage that is caused by the existing federal sales tax.

It is widely recognized that the existing sales tax is fundamentally flawed. Because it is applied to sales of manufactured goods, a significant amount of tax – in fact, some \$8 billion – is derived from the taxation of inputs into the production of all other goods and services. This raises the cost of capital to domestic producers, discouraging investment and more efficient production techniques.

Every bit as important, these taxes on productive inputs do not apply to foreign producers. Therefore, they impair the ability of Canadian exporters to compete in

global markets. In effect, they are forced to compete with one hand tied behind their backs.

At the same time, the existing system taxes domestic products more heavily than imported products. On average, federal sales tax on domestic products is about one-third higher than for comparable imported goods. So, in addition to hampering our exports, the tax actually favours imports over domestically produced goods. It is the only consumption tax in the industrialized world known to do so.

Finally, the tax distorts the relative prices of goods and services in Canada, thereby interfering with the choices of consumers and producers in the marketplace. As a result, our national economic resources are used less efficiently.

Consistent with the government's other structural initiatives, replacing the existing federal sales tax with the GST will pay very large economic dividends. For example, the GST and the Free Trade Agreement together will raise the level of Canada's potential economic output over time by as much as 5 per cent, or more than \$30 billion in today's dollars. Almost one-third of this gain, or \$9 billion, will be the result of sales tax reform.⁽¹⁾

In combination, the range of structural reforms undertaken by the government since 1984 significantly improve Canada's economic prospects. Prior to these changes, productivity growth was weak and investment had been stagnant. It was generally thought that the Canadian economy would at best be able to sustain an average annual growth rate of about 2 3/4 per cent over the first half of the 1990s without incurring rising inflation. With these reforms in place, the economy's capacity to grow will be raised to a range of 3 1/4 to 3 1/2 per cent, thereby providing opportunities to increase substantially Canadians' standard of living.

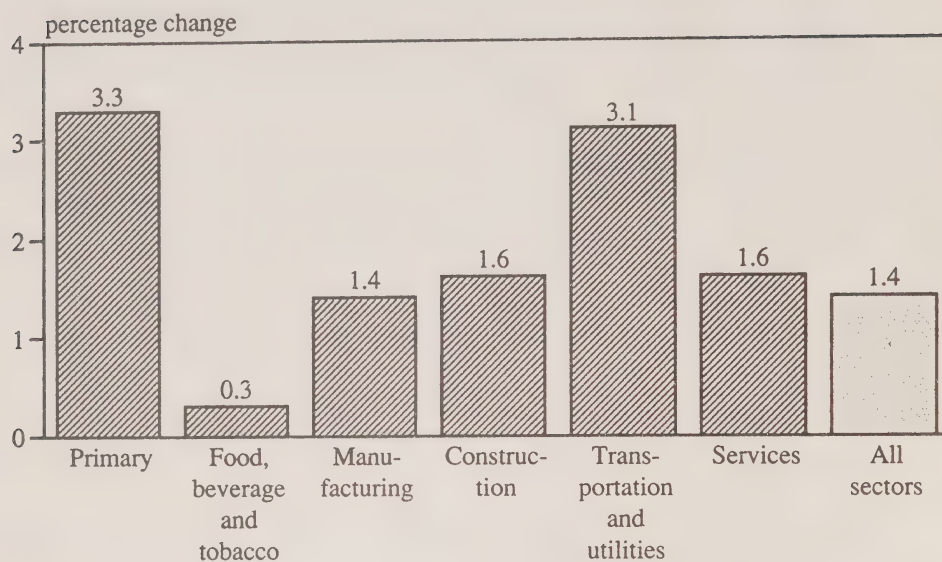
As shown in Charts 1 and 2, the substantial benefits of sales tax reform will be shared widely across the economic sectors and regions of Canada. Under the GST, sales tax on business inputs will be fully refunded. This will have the effect of reducing the price of capital goods by 4 per cent on average. Lower capital costs will lead to new investment, an enhancement in the stock of productive capital, and significant output gains in most sectors. In the primary, transportation and utilities sectors, these gains will be well above the all-industry average. These sectors are highly capital intensive and, therefore, tend to bear a relatively heavy tax burden under the existing federal sales tax.

Across regions, the output gains in Atlantic and Western Canada will exceed the national average. This occurs because industries in those regions tend to be capital intensive and export-oriented – industries that benefit disproportionately from the rebate of GST on business inputs.

⁽¹⁾ See Hamilton, Robert and Chun-Yan Kuo, *The Goods and Services Tax: A General Equilibrium Analysis*, Department of Finance Working Paper 89-3.

Chart 1

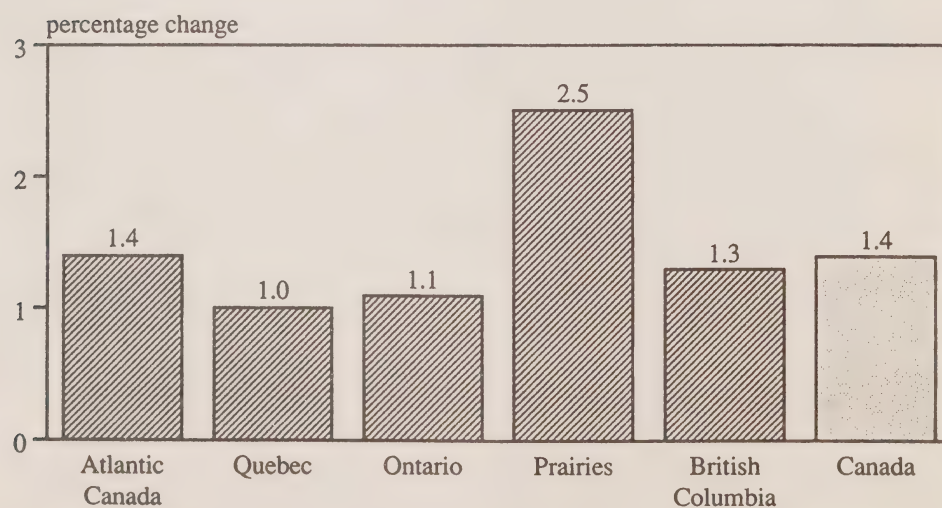
Long-Run Sectoral Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 16.

Chart 2

Long-Run Regional Output Gains From Sales Tax Reform



Source: Department of Finance, *The Goods and Services Tax*, April 1989 budget, p. 18.

2. Fiscal Benefits of the GST

The existing federal sales tax is an increasingly unreliable source of federal revenues. As such, the tax is an impediment to sound fiscal planning and a threat to the government's strategy for getting the deficit under control.

The GST will contribute to the federal government's deficit reduction effort in two ways:

- *First*, because it will minimize tax avoidance and evasion activities, the GST will provide greater assurance that the revenues required to meet the government's deficit targets will, in fact, be forthcoming. In particular, it will secure the \$2 billion in additional sales tax revenues announced in the April 1989 budget.
- *Second*, by improving Canadian economic performance, the GST will lead to a lower deficit than would have been the case in the absence of reform.

One reason that the existing tax is so unstable is that it applies at such an early point in the production and distribution chain. Manufacturers can reduce the amount of tax they charge by pushing as many costs as possible beyond the point at which tax is charged. There are a variety of creative ways that have been found to do this. Indeed, because of the poor structure of the tax, it is sometimes necessary for Canadian manufacturers to do so simply to stay in business in the face of competition from importers who pay less tax. One consequence, however, has been a serious erosion of federal revenues.

At the same time, the antiquated structure of the tax requires a patchwork of no fewer than 22,000 special deals simply to keep the system functioning. This means that, on average, a special deal is struck for about one out of every three taxpayers. This is no way to do business. Yet, in today's highly competitive environment, taxpayers have strong incentives to exploit every opportunity to avoid tax that is afforded by this frail and arbitrary structure. Indeed, the number of new court cases has been increasing dramatically, from 108 in 1987-88 to 215 in the first six months alone of this fiscal year. The extent to which these efforts succeed further undermines federal sales tax revenues.

The Goods and Services Tax will be a much more reliable source of revenue than the existing federal sales tax. It will establish a stable foundation for fiscal planning, thereby allowing the government to better maintain programs that Canadians value and to manage effectively the deficit problem. Because the GST will extend to the retail level, the inherent incentives in the existing tax for businesses to restructure their operations to reduce tax liabilities will be removed. In addition, high-income consumers cannot organize their affairs to avoid paying the GST. Moreover, since the GST will be levied on a broad base at a uniform rate, the number of borderlines between categories of goods will be greatly reduced and, with that, the incentives for tax avoidance and court challenges. Finally, the multi-stage nature of the tax will enhance self-enforcement and accurate reporting – key factors in preventing base erosion and in maintaining tax fairness.

The GST can also be expected to pay important fiscal dividends over time. As potential economic output expands as a result of sales tax reform, Canada's national income will rise. This means, in turn, that the federal government's tax revenues will be higher than they would have been in the absence of reform. These additional revenues will support the government's effort to reduce the deficit.

3. The GST: A Fair Tax

The implementation of the GST will also make the overall sales tax system fairer to individuals both as taxpayers and consumers.

An important objective of sales tax reform is to ensure that families earning under \$30,000 per year will have a higher after-tax income once the GST is in place. The key to accomplishing this goal is the new GST Credit which will be paid by cheque to all eligible Canadians. Eligibility will be based on income as reported on income tax returns.

The new GST Credit builds on the government's experience with the existing federal sales tax credit which it first introduced in 1986. The credit system provides for the much closer integration of Canada's sales tax and income tax systems – a major tax policy innovation. It allows the federal government to continue to have a consumption tax as an important source of revenue, but without the regressive features generally associated with consumption taxation. Indeed, by using the credit mechanism, assistance can be targeted to those who need it most. As a result, we can have a sales tax that strengthens our competitiveness and acts as a reliable source of revenues while, at the same time, actually improving the overall fairness of the tax system.

GST Credit cheques will be paid quarterly to all eligible Canadians, even if they pay no income tax. The first payment is planned to be delivered to recipients in December 1990, prior to the scheduled implementation of the GST in January 1991.

The GST will also be fairer to consumers. Since the existing federal tax is levied at an intermediate stage in the production process, it is invisible to final consumers. While individual Canadians are paying the tax, they are generally unaware of that fact. Even the informed consumer – one who knows of the existence of the current federal sales tax – cannot calculate the amount of tax paid on any given purchase. In contrast, the GST will be a visible tax. The essence of visibility involves the application of tax at the retail level on a very broad base with a uniform rate. This ensures that Canadians will know when and at what rate they are paying federal sales tax.

The Consultative Process

Reform on the scale of the introduction of the GST is a massive undertaking. The fact that the GST involves new principles and operations has dictated the manner in which the government has proceeded in implementing it. Self-assessment by

taxpayers is basic to the Canadian tax system. Therefore, to ensure a smooth transition to the new system, individual Canadians and businesses who must comply with it should have an opportunity to become familiar with the GST and to gain an understanding of its operation before it is implemented. At the same time, it has been important for individuals, tax professionals and the representatives of key social and economic sectors to have the opportunity to work with government to finalize the details of the application of the GST.

The consultative process has had many stages.

- In November 1984, the government indicated that it had begun to study the possibility of replacing the current federal sales tax with a value-added sales tax system.
- In October 1986, the federal government set out the basic guidelines for its approach to comprehensive tax reform in Canada.
- In June 1987, as an integral part of its White Paper on tax reform, the government announced its intention to proceed with the replacement of the existing sales tax.
- From the summer of 1987 until the spring of 1989, the federal government undertook detailed discussions with the provinces about the feasibility of an integrated National Sales Tax (NST) – one of the three options presented in the June 1987 White Paper on tax reform. While it did not prove possible to reach agreement on an NST in time for implementation in 1991, these discussions contributed substantially to the federal government's elaboration and design of the GST itself.
- In the April 1989 budget, the government announced its plans to introduce the new GST at a 9-per-cent rate on a very broad range of goods and services starting in January 1991.
- In August 1989, the Minister of Finance released the GST Technical Paper which provided detailed information on most aspects of the new system.
- In October 1989, the government issued draft GST legislation and accompanying explanatory notes. The draft provided the tax professional community and other interested parties with an opportunity to comment on the precise legal design of the new tax.

Since the release of the Technical Paper, the government has canvassed a wide range of views on virtually every aspect of the GST – from consumers and provincial governments to the business community, tax professionals and other interest groups. In addition, the House of Commons Standing Committee on Finance examined the Technical Paper and held public hearings on the proposal. These hearings were an important forum for public debate, and the Committee's report on the GST, tabled in Parliament on November 27, 1989, represented a major contribution to the government's decisions on the final design of the new system.

Through these consultations and during the course of the national debate on the GST, a number of important points have emerged.

- There is widespread recognition that the existing federal sales tax is fundamentally flawed and must be replaced, and that a destination-based value-added tax like the GST is the most appropriate system for a sophisticated, modern industrial economy like Canada's – a conclusion that was endorsed by the House of Commons Standing Committee on Finance.
- Among tax professionals, there is general agreement that the technical design of the GST is fundamentally sound.
- Canadians are prepared to accept the major changes entailed by the GST in order to improve the country's economic performance, but only if the federal government itself is prepared to continue to control spending, to use taxpayers' dollars wisely, and to reduce the deficit.
- Some commentators have expressed concern about the economic risks posed by a 9-per-cent GST during the transition to the new system.
- A number of businesses and institutions which will be required to administer the tax have called for measures to simplify its operation.

These observations are important. Public recognition of the need for reform and the technical soundness of the GST reaffirm the government's resolve to proceed with implementation of the GST, as scheduled, on January 1, 1991. But in moving ahead, it is clear that the government must address the basic concerns of Canadians about spending and the deficit, about the economic risks of a 9-per-cent rate for the GST, and about the inevitable changes required for businesses to operate the new system.

This paper represents the government's response to these concerns. It sets out in detail the necessary refinements to the GST – changes that will be reflected in legislation which the government will table in the House of Commons as soon as the House resumes in the new year.

Expenditure Control, the Deficit and the GST

Throughout the national debate on the GST, Canadians consistently emphasized that the government must continue to restrain spending, operate more efficiently, and intensify efforts to eliminate the federal deficit.

Canadians understand the need for the federal government to raise the revenues necessary to fund the programs they value. While no one likes taxes, everyone recognizes that they serve an important purpose.

The people of Canada have been asked to make sacrifices in order to deal with the federal deficit. Getting rid of the albatross of rapidly escalating public debt is a

difficult problem. But it is essential if we are to safeguard the economic prosperity of future generations.

In response to this challenge, the government has acted. From 1984-85 to 1988-89:

- The federal deficit as a proportion of the economy declined from 8.6 per cent to 4.8 per cent of GDP.
- The growth of government debt has been reduced from an average of about 25 per cent per year in the 1980-84 period, which was about three times the growth rate of national income, to about 12 per cent per annum over the past four years. Last year, the debt grew by 9.9 per cent, just slightly above the growth rate of national income – the first time in 15 years that growth in the debt was below 10 per cent.
- Strict control over government spending has been an indispensable part of this progress. The growth of government spending on programs has been held to an average of only 3.5 per cent over this period – less than the rate of inflation for the period.
- The size of the federal public service has been reduced by about 12,000 person-years, and is now at the level it was in 1973.
- In 1988-89, the government spent \$1.7 billion less on operations – wages, salaries, travel, telephones – than it did in 1984-85. This amounts to a 10-per-cent reduction during this period.
- Major Crown corporations have been privatized and chronic money losers like the Post Office have been made profitable. Employment in Crown corporations has been reduced by more than 60,000. While over half of this reflects privatization, a substantial portion stems from productivity improvements and increased efficiencies.

The last federal budget included major reductions in program spending, including lower expenditures on defence, official development assistance, and subsidies to businesses and Crown corporations. These changes will yield savings of \$2.5 billion per year when fully implemented.

Canadians believe, and the government agrees, that controlling spending must be an ongoing process. Government must be managed with an eye to eliminating waste and to improving efficiency. The tax dollars of Canadians must be respected. The government recognizes that Canadians are calling for even greater efforts to control and reduce spending. As a result, on December 15, 1989, a number of measures were announced that will make the federal government more efficient and businesslike and will reduce federal spending by \$1.4 billion over the next three years and yield ongoing expenditure savings of \$700 million annually when fully implemented. These measures include:

- fewer executive jets for Cabinet Ministers, less international travel by government employees, and less money for official residences in Ottawa;

- reducing expenditures of Parliament, including a 20-per-cent cut in foreign travel by Parliamentarians and fewer support services and dining facilities for MPs;
- continuing to cap overall increases in operating and maintenance budgets of all government departments at 2 per cent per year – well below the expected rate of price increase;
- deferring spending on almost \$1/2 billion worth of construction in the National Capital Region; and
- a number of cost-recovery initiatives, including increased processing fees for immigration services and student loans.

The government recognizes that if Canadians are to be called upon to make sacrifices in order to reduce the deficit, they have a right to demand sound stewardship of taxpayers' dollars. This stewardship will continue.

The GST Rate

Virtually all independent economic observers agree that sales tax reform will substantially increase Canada's capacity to produce goods and services. Very few other initiatives available to the government have the same potential to spur structural adjustment and to strengthen economic growth in Canada. The GST will remove the burden of federal sales tax from the domestic production of goods and services, thereby encouraging investment. It will eliminate the inherent biases in the existing system in favour of imports and against Canadian exports. And, because it will apply at a lower uniform rate to a much broader range of goods and services than the current tax, the GST will significantly reduce the influence of the tax system on the decisions of both consumers and producers. All of this means that our national wealth will increase.

That said, in the course of the debate on the GST, concerns have been expressed about the short-term economic impacts of a 9-per-cent GST rate during the transition to the new system. These concerns are two-fold:

- *first*, the higher the tax rate, the greater is the inflationary risk posed in the transition period; and
- *second*, while the GST has the effect of spreading the burden of federal sales taxation more evenly across sectors of the economy, the higher the rate, the greater are the transitional adjustment problems in those sectors that are now relatively lightly taxed under the existing FST.

In the Technical Paper on the GST, the government estimated that the 9 per cent GST package would result in a one-time price increase of about 2 1/4 per cent. However, because of the income tax and transfer elements of the package, the initial effect on real purchasing power of Canadians would be much less. Indeed,

families earning less than \$30,000 would be better off. For higher-income families, real incomes would fall initially, but increase fairly quickly as the economy strengthened as a result of sales tax reform. On average, real disposable income would experience a temporary decline of only about 1 per cent from the level it would otherwise have reached.

The extent of the macroeconomic risks during the transition period has been the object of controversy. Given the modest effect on real disposable incomes for workers at or about the average industrial wage, and the potential gains for workers in the absence of an inflationary response, the government believes there would be no need for an inflationary wage-price response to the introduction of the GST at 9 per cent. Interest rates need not rise and the Canadian economy could begin to realize the economic benefits of the GST from the first year of implementation.

Others have argued that the government has underestimated the transitional risks posed by a 9-per-cent GST with respect to inflation and, hence, interest rates. Consequently, many have called for a reduction in the GST rate to minimize those risks and, on that basis, a consensus appears to have developed that it would be prudent to lower the rate. That was also the recommendation of the House of Commons Standing Committee on Finance.

The GST rate will, therefore, be reduced to 7 per cent.

1. Principles of Rate Reduction

In discussing the possibility of a lower rate over the past few months, the government has consistently emphasized that this would require some very hard choices. In making these tough choices, the government has been guided by four basic principles.

- *First*, lower- and modest-income Canadians must continue to be fully protected under sales tax reform – in particular, families earning less than \$30,000 per year must still be better off once the GST is in place.
- *Second*, while sacrifices are necessary to achieve rate reduction, these must be balanced across sectors and across income groups. The government must also contribute its share by cutting expenditures and by reducing waste and inefficiency.
- *Third*, a critical goal in lowering the rate to 7 per cent is to reduce substantially the one-time impact on the price level associated with the introduction of the GST.
- *Fourth*, the rate reduction must be fully funded. The two percentage point reduction in the rate lowers federal revenues by \$5.9 billion. If the federal deficit is not to increase, the measures must close this revenue gap.

2. Scope of the Challenge

At a 9-per-cent rate on a fully implemented basis, the GST would have yielded net revenues of about \$24 billion in 1991 dollars. This amount would have been sufficient:

- to replace, in 1991, revenues expected from the existing federal sales tax – about \$18.5 billion; and
- to fund the other elements of the GST package, including the new GST Credit, the other discretionary income tax changes, the automatic reductions in personal income taxes and increases in transfer payments due to indexing, and additional administrative costs – totalling \$5.4 billion.

Two key consequences flow from the decision to reduce the GST rate to 7 per cent.

- *First*, there is a significant reduction in the incremental sales tax burden on families and individuals. In other words, relative to the burden today under the existing federal sales tax, the additional sales tax paid under a 7-per-cent GST will be much lower than at 9 per cent. For example, for a typical one-earner couple with two children with net income of \$20,000, the incremental sales tax burden at a 7-per-cent GST rate will be about \$150 per year in 1991 dollars. By contrast, that incremental burden would have been about \$410 under a 9-per-cent GST.
- *Second*, there is a much smaller one-time increase in the price level. At a 7-per-cent GST rate, the CPI is expected to increase by just under 1 1/4 per cent, compared to the 2 1/4-per-cent increase forecast under the 9 per cent GST.

As a result of these factors, a number of consequential changes can be made to the GST package which serve to lower its overall cost without diminishing the fairness of the new system. These changes include a reduction in the size of the GST Credit, a lower housing rebate percentage, and automatic adjustments in federal income tax revenues and transfer payments due to indexing.

Having made these consequential changes, lowering the GST rate from 9 per cent to 7 per cent leaves a gap of \$3.2 billion that must be filled to ensure that there is no adverse impact on the deficit. Effectively, then, the challenge of rate reduction is one of filling that \$3.2 billion gap through a series of expenditure and revenue measures.

3. Steps to a 7-Per-Cent GST

Table 1 summarizes the measures required to achieve a fiscally balanced GST at a 7-per-cent rate. Panel B provides the revenue implications of the consequential adjustments in the GST package, while Panel C sets out the fiscal actions the government will take to reduce the GST rate.

Table 1

Sales Tax Reform: Lowering the GST Rate

	Full-year impact*
	(billions of 1991 dollars)
A. Revenue loss from rate reduction	- 5.9
B. Consequential adjustments:	
GST Credit	1.2
Housing rebate	0.4
Indexation effects	1.1
Total consequential adjustments	2.7
C. Fiscal actions:	
a) Expenditure reductions	0.7
b) Additional actions	
Eliminate middle income tax rate reduction	0.7
High-income surtax	0.2
Large corporations tax	0.2
Small business administration fee	0.6
Adjustments in product and excise taxes	0.7
Adjustment in tax base	0.1
Total fiscal actions	3.2
Total Offsets	5.9

*This is the full fiscal year impact of the GST on a mature system basis, excluding the transitional impacts of moving from one system to the other.

Consequential Adjustments

Because of the reduction of the GST rate to 7 per cent, the incremental sales tax burden on lower- and modest-income Canadians is greatly reduced. It is possible, therefore, to increase the amount of the Credit by less than it would have been under the 9-per-cent GST package without in any way diminishing the protection it provides. The new GST Credit will be set at \$190 per adult and \$100 per child. Single parents will be able to claim an adult credit in respect of one dependent child. Single adults, including single parents, who maintain their own households

will be able to claim an additional credit of up to \$100. In total, the value of the GST Credit will be about \$2.4 billion or some \$1.2 billion less than under the 9-per-cent GST package, but without any adverse impact on the fairness of the new system for lower and modest income families. (See Section 1 of the Technical Notes for a full description of the GST Credit and its impact on typical families and individuals.)

With a reduction of the GST rate to 7 per cent, the GST housing rebate can correspondingly be reduced while still ensuring that the tax will not pose a barrier to housing affordability. The government is also taking the opportunity to simplify the structure of the housing rebate in order to minimize tax distortions and to reduce incentives for tax avoidance. As a result, the rebate will be set at 2.5 percentage points of tax on newly-constructed residential dwellings up to \$350,000 – yielding the same 4.5 per cent effective tax rate that had been available to homes up to \$310,000 under the 9-per-cent GST system. The rebate will be phased out on a downward sliding scale for houses priced beyond \$350,000 until it is completely eliminated for \$450,000 houses. At the 7-per-cent rate, the total cost of the housing rebate program can be lowered by about \$400 million per year, while keeping the increase in typical house prices in virtually every city in Canada at 1 per cent or less.

Under the 7-per-cent package, the one-time price effect of introducing the GST is greatly reduced – from 2 1/4 per cent to just under 1 1/4 per cent. Because the price effect is lower, federal payments and revenue receipts that are tied to the CPI will automatically be adjusted. As a result, there will be reduced costs to the federal government from the indexation of personal income tax brackets and credits, and lower indexed payments under various programs, such as elderly benefits, family allowances and veterans pensions. Total automatic savings from lower indexing costs will amount to about \$1.1 billion.

Fiscal Actions

Throughout the national debate on the GST, the importance of spending restraint on the part of government was emphasized time and again. Canadians are looking for better management and more effective use of their tax dollars. To that end, the government has recently announced a package of measures to promote greater efficiency in government operations. These measures, while reducing waste and inefficiency, will provide an ongoing contribution to rate reduction of about \$700 million per year. They reconfirm the government's determination to restrain spending and to provide Canadians with the stewardship their tax dollars deserve.

As part of the 9-per-cent GST package, the government indicated that the middle income tax rate would be reduced from 26 to 25 per cent in order to assist middle-income taxpayers. With the reduction in the sales tax burden implied by the GST at 7 per cent, this income tax assistance is no longer required. Even without this assistance, middle-income taxpayers will generally be better off under the revised GST package than they would have been at the 9-per-cent rate originally proposed.

Reducing the GST rate from 9 to 7 per cent would have yielded the greatest benefit in dollar terms to high-income Canadians – they tend to consume more and, therefore, pay more on average in sales tax. In the interest of lowering the rate, it is not possible to provide high income individuals with this tax advantage. As a result, the federal surtax currently applied to high-income individuals will be increased from 3 to 5 per cent. The threshold for paying this high-income surtax will also be lowered from \$15,000 of basic federal tax annually to \$12,500 of tax. These changes mean that high-income Canadians will generally pay about the same amount of tax as under the 9-per-cent GST.

Not only will individual Canadians assist in reducing the GST rate, the business community will also contribute.

Effective January 1, 1991, the Large Corporations Tax will be raised from .175 per cent to .2 per cent on corporate capital employed in Canada in excess of \$10 million – a 15-per-cent increase in the tax rate.

The proposed small business administration fee of 0.4 per cent of total revenue from taxable and zero-rated sales up to \$600 annually will be eliminated. In recognition of the transitional costs associated with the implementation of the new system, however, a one-time credit of \$1,000 will be provided to small businesses at the start-up of the GST. In addition, effective December 19, 1989, the existing federal sales tax will be removed from electronic point-of-sale equipment. This will assist those small businesses who wish to upgrade their cash register systems to better accommodate the GST. As such, it complements the 100-per-cent capital cost allowance on such equipment that was announced in August.

The existing federal sales tax is levied on manufacturers' sales of alcohol and tobacco at a rate of 19 per cent and on motive fuels at a rate of 13.5 per cent. The replacement of the existing federal sales tax with a GST of 7 per cent at the retail level would result in a substantial reduction in federal revenue from these products. Sustaining this loss would make achievement of the 7-per-cent rate very difficult.

In considering the overall tax treatment of these commodities, the government wants to ensure that the operation of the GST is as straightforward as possible and that the competitiveness of Canadian industry is maintained. In order to achieve these goals while helping to preserve federal revenues, the special product taxes, mark-ups and similar levies imposed by the provinces on tobacco, motive fuels and alcoholic beverages will be incorporated in the GST tax base.

Even with the inclusion of provincial product taxes in the GST base, federal revenues from alcoholic beverages and tobacco would decline somewhat. Federal excise taxes on these commodities will be adjusted so that the federal tax burden on final consumers does not change as a result of sales tax reform.

As a result of these measures, the average price to final consumers of alcohol, tobacco and motive fuels will not rise. Existing federal revenues from the final consumption of these products will remain the same as under the current sales and excise tax regime. This, however, yields a saving to the federal government of

\$700 million relative to the package of measures set out in the August Technical Paper.

In making these changes, the government recognizes the fiscal importance of revenues from these products to the provinces. Given the treatment of provincial product taxes under the GST, the government expects that the provinces will make consequential adjustments in these taxes to maintain their own revenues. However, in view of the fact that the combined federal and provincial tax burden will remain the same, on average the price of these products to final consumers need not rise. At the same time, because the GST on motive fuels will be fully recovered by business users, the benefits of sales tax reform for such economically key and regionally important industries as mining, forestry and transportation will be preserved.

Finally, modest adjustments will be made in the GST tax base in the area of prepared food. These changes are designed primarily to achieve a more equitable and straightforward operation of the GST in this area. In the context of efforts to lower the rate, a subsidiary benefit is an increase in GST revenues of about \$100 million.

4. A Balanced Package

As a result of the fiscal actions and the consequential adjustments set out above, the federal government is able to reduce the GST rate to 7 per cent without increasing the deficit.

In addition, the mix of actions the government has taken to lower the rate also succeeds in ensuring a substantially reduced impact on the Consumer Price Index from the implementation of the GST – a key principle of rate reduction. In contrast, many have advocated significant broadening of the GST base in the interest of lowering the rate. However, the government believes that such action would be an inappropriate, indeed a self-defeating, route to a lower rate, since base broadening measures do nothing to reduce the impact on the CPI.

While reflecting very difficult choices, the government believes that the package of measures to reduce the rate is well balanced across sectors and across income groups.

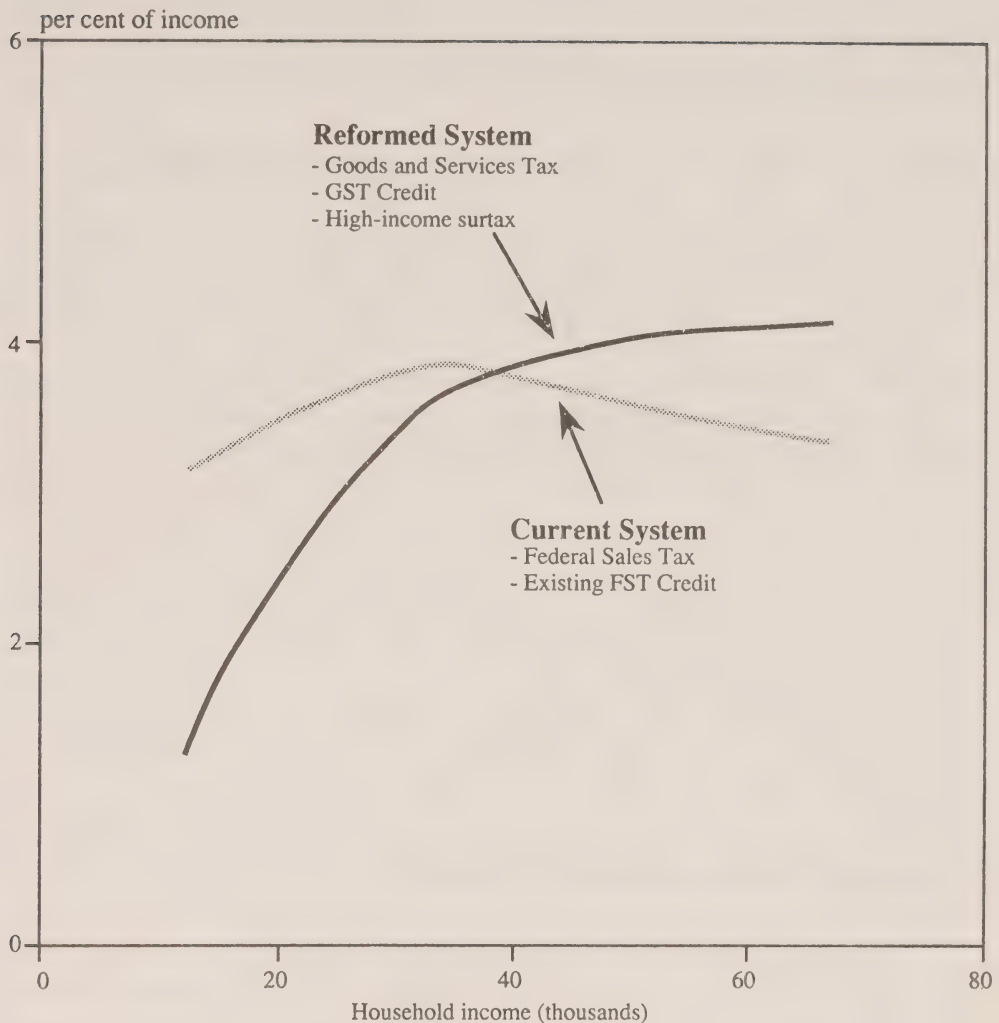
From the outset, one of the fundamental goals of sales tax reform was to achieve a fairer tax system overall. The government believes that the 7-per-cent GST package continues to meet this test of fairness – the federal sales tax system will be more progressive once the GST is in place. This is shown in Chart 3.

The government's commitment to ensure that families earning less than \$30,000 are better off as a result of sales tax reform is fully met. Indeed, under the 7-per-cent GST package, lower- and modest-income Canadians are better off not only relative to the status quo system, but in comparison with the 9-per-cent package.

Chart 3

Fairer System

Families with Children



In general, middle income families are also better off at the 7-per-cent rate, while upper-income Canadians will pay approximately the same amount of tax overall.

While middle- and upper-income Canadians have been asked to forgo some of the income tax benefits they would have received under the 9-per-cent GST in the interest of lowering the rate, the business community will also contribute to realizing this important objective. For this reason, the large corporations tax has been increased and the small business administration fee replaced with a one-time transitional credit.

Individual Canadians and the business community cannot be expected to accept the tough actions required to reduce the GST rate unless they can be assured that

the government itself remains committed to expenditure control and deficit reduction. It is for this reason that a number of spending restraint measures have been announced that will make government more businesslike and efficient.

All of these have been hard choices, but they are balanced choices.

5. Economic Impacts of the 7-Per-Cent GST

A. Sales Tax Reform Will Raise the Economy's Potential Output

Analysts agree that the economic gains from sales tax reform come from eliminating the distortionary FST. The FST causes an inefficient allocation of resources, restricts the size of the capital stock and impairs the ability of domestic producers to compete in international markets. Elimination of the FST will raise the economy's capacity to produce goods and services and improve Canada's competitiveness. Potential output – the volume of goods and services an economy can produce when its resources are fully utilized – will rise by 1.4 per cent. The gains in potential output will be broadly based, both sectorally and regionally.

The longer-run benefits arise because elimination of the FST removes tax-induced distortions in the prices of goods and services, and lowers the cost of capital. As the GST has a single rate and a broad base, the benefit of much less relative price distortion will be realized regardless of the level of the GST rate. As well, as the GST on input purchases will be rebated, the reduction in the cost of capital stems solely from FST elimination and is independent of the level of the GST rate. Consequently, the longer run benefits of sales tax reform will be very similar whether the GST rate is 9 or 7 per cent.

B. Transitional Economic Impacts of the GST

Economic performance will improve as the economy moves toward these long-run benefits. The response of prices and wages to the GST implementation will influence the path of adjustment over the transition period. In the August Technical Paper it was pointed out that an inflationary response would delay the realization of the longer-run benefits of sales tax reform.

In the present environment of strong inflation pressures, concerns have been raised about the risk of an inflationary response to a 9-per-cent GST. The lower GST rate will reduce this risk. Indeed, lowering the actual price impact and reducing the risk of an inflationary response are the main advantages of the 7-per-cent GST.

The reduction of the GST rate from 9 to 7 per cent will not increase the deficit. The foregone revenues from the lower rate have been compensated by automatic reductions in the costs of some of the offsets, by other revenue measures and by expenditure reductions. Therefore, in the absence of an inflationary response in

wages and prices – as assumed for the economic responses shown in the August Technical Paper – it is expected that the impacts of the GST on output and employment would be similar at 9- and 7-per-cent rates.

In the environment of strong inflation pressures, however, the lowering of the rate will help ensure that the long-run benefits of sales tax reform will be achieved quickly and smoothly. Overall economic performance will improve from the first year of implementation as the economy moves toward the long-run gains. The economic effects of sales tax reform over the transition period are discussed below.

(i) Canada's International Trade Position Will Improve

The replacement of the FST with the GST will, on average, reduce exporters' costs by almost 1 per cent, thereby making Canadian producers more competitive in international markets and increasing job opportunities in export industries.

The FST favours imports because in many cases it is applied to these goods before marketing and distribution costs are incurred. Domestic producers of similar products often must pay the FST after their marketing and distribution costs are reflected in the price. Canadian goods therefore bear a higher tax burden than competing imported goods.

The removal of the import bias inherent in the FST will further improve Canada's competitiveness by putting domestic producers on a level playing field with imports in the domestic market.

(ii) Investment in Plant and Equipment Will Rise

The GST will lower the price of capital goods because the tax paid on capital purchases will be rebated, whereas many capital goods are presently taxed under the FST. This decline in the cost of capital goods will increase investment over time.

(iii) Price Impact and Inflation Risks Will Be Reduced

Reduction of the GST rate from 9 to 7 per cent will lower the one-time increase in the Consumer Price Index from 2 1/4 per cent to just below 1 1/4 per cent. The impact on the GDP deflator, the broadest price measure for the economy, is roughly half that on the CPI; the fall in the price of investment goods offsets part of the rise in consumption prices.

The price impacts are measured under the assumption that all the savings from the FST elimination, with the exception of the FST paid on capital goods, will be quickly passed on to consumers. The savings from the FST on capital goods are assumed to be reflected in consumer prices over time.

Given the compensating measures proposed in the 7-per-cent package and the prospects for increased income and employment, a 1 1/4-per-cent increase in the

price level is unlikely to lead to a pass-through to wages. The lower GST rate and associated lower price impact will complement the government's overall macroeconomic strategy of reducing inflation pressures and help create scope for lower interest rates.

(iv) Income and Consumption Will Rise Over Time

The impact on real after-tax incomes of Canadians will be less than the initial rise in consumer prices because of the enrichment of the sales tax credit. The changes to the sales tax credit are designed to ensure that families earning less than \$30,000 are better off under the GST.

Real after-tax incomes of middle and upper income households will initially fall. In total, real after-tax income on average will be lower initially by somewhat less than 1 per cent. This is similar to the impact estimated for the 9 per cent GST proposal as the lower price effect and the consequential reduction in the GST Credit and the other income tax changes are essentially offsetting. This reduction in real after-tax income will be temporary. Over time, sales tax reform will result in greater real purchasing power for all Canadians as the savings from the elimination of the FST on business capital inputs are passed forward to consumers, and as employment growth and GST-related improvements in productivity raise real incomes of Canadian households. As the real purchasing power of consumers rises over time, so too will consumption.

(v) Economic Performance Will Improve From the First Year of Implementation

Table 2 shows that with wage and price moderation, the 7-per-cent GST will raise real GDP from the first year of implementation and by 0.7 per cent by 1994, equivalent to \$4 1/2 billion in today's dollars. By 1994, one half of the estimated

Table 2

Economic Impacts of the GST, 1991 to 1994 (Per Cent Differences in Constant Dollar Levels)

	1991	1992	1993	1994
Gross domestic product	0.2	0.5	0.6	0.7
Final domestic demand	-0.3	0.2	0.5	0.7
Business non-residential investment	0.4	2.0	3.4	4.0
Net exports (billions of dollars)	1.5	1.0	0.4	0.2
Employment (thousands)	35	60	60	60

long-run output gain from sales tax reform will be realized. Increases in output over the transition period are led by investment, as businesses respond to the 4 per cent decline in the cost of capital. An improvement in the balance between exports and imports also contributes to higher output in the first few years as elimination of the FST improves exporters' profitability and puts domestic producers on a level playing field with imports. The increases in investment raise imports of machinery and equipment so that the contribution from the net export balance declines over time.

As the economy expands, employment grows and by 1992, 60,000 new jobs will have been created. The unemployment rate falls by 0.3 percentage points by 1992.

Operational Aspects of the Tax

The GST involves a fundamental change in the manner in which the federal government collects its sales tax revenue. It is a multi-stage sales tax and although this is a common tax structure currently in use in 48 countries around the world, it is a new concept in Canada. The government realizes that replacement of the existing sales tax with such a different system is a substantial undertaking and one that will require some adjustment by businesses and consumers.

One of the government's key objectives in sales tax reform has been to keep the GST as straightforward as possible for businesses to operate. The important lesson from the experience of other countries is that one of the best ways to achieve this goal is to maintain a very broad base and a single rate. The GST meets this criterion. It will be levied at a 7-per-cent rate on one of the broadest sales tax bases in the industrial world, covering the vast majority of goods and services sold in Canada. As a result, for most businesses the operation of the GST will simply amount to subtracting the tax paid on all their purchases from the tax charged on their sales. If the tax collected on their sales is greater than the tax paid on their purchases, the difference will be remitted to the government. If it is less, the difference will be refunded to the business. To claim a refund or to remit tax owing, most registrants will only have to complete a single page tax return. The information required by the government to support returns will essentially be the same as that already required for income tax purposes. Business invoices and receipts will remain much as they are today.

The operation of the GST is somewhat less straightforward for those businesses whose sales fall into more than one category, for example, stores selling a combination of taxable and tax-free goods, or registrants providing a combination of taxable and exempt goods and services.

In the former case, while full input tax credits are available on all purchases, vendors must be able to identify easily those sales on which they must charge tax. For most businesses in this situation, this is also reasonably straightforward. For stores selling basic groceries, however, the fact that the provinces have their own borderlines between taxable and tax-free grocery products presents an additional

complication. As a result, special procedures for operating the GST in this area were set out in the August Technical Paper.

For organizations providing a combination of taxable and tax-exempt sales, the compliance with the GST is complicated to some extent by the requirement to allocate inputs between the two types of activities. Most suppliers have sufficient administrative resources to accomplish this task without an undue compliance burden. Certain institutions in this situation – namely, charities and non-profit organizations (NPOs) – may, however, be less equipped to comply with the apportionment rules.

1. Basic Groceries

Basic groceries will be tax-free under the GST, while restaurant meals and take-out prepared foods will be taxable. This gives rise to two potential difficulties. The first involves accommodating tax-free basic groceries in situations where vendors have to deal with provincial sales taxes in addition to the GST. The second is the inherently difficult exercise of drawing borderlines between categories of food products.

In response to the problems posed by the simultaneous operation of two separate sales taxes, the government outlined two methods of streamlined accounting in the Technical Paper. These alternative accounting methods will be available for retailers selling a combination of taxable goods and zero-rated basic groceries. The proposed methods will simplify compliance with the GST for these retailers by obviating the need to identify the federal tax status of each item at the cash register. The government will continue to consult with industry representatives on further refinements to these accounting methods.

Recognizing that drawing borderlines between tax-free groceries and taxable restaurant meals and take-out prepared foods will inevitably give rise to some anomalies, the government set out two options in the Technical Paper. These options were the subject of extensive consultations with representatives of the restaurant, food services and grocery products industries. The government's objective of establishing workable borderlines in this area, while ensuring that firms in direct competition are treated equally, has resulted in the following approach: sweetened baked goods and single servings of a limited number of products will be included in a list of food products which will be taxable regardless of where they are sold.

This will help make the operation of the GST in the food sector more straightforward and achieve a greater degree of competitive equity between establishments selling similar products. In essence, there will only be two types of establishments: restaurants, where all food and drink is taxable, and non-restaurants, where tax is charged only on a list of prepared foods. This issue is discussed in greater detail in Section 3.

2. Alternative Accounting Methods for Charities and Non-Profit Organizations

To the extent that charities and NPOs make taxable or tax-free supplies, they will be eligible for full input tax credits on purchases related to these sales. However, the vast majority of sales by charities and a great many sales made by NPOs will be exempt. Under the standard rules, no input tax credits are provided for inputs used in the provision of exempt supplies. In recognition of the important public service functions performed by these institutions, charities and substantially government-funded non-profit organizations will be eligible for a 50-per-cent rebate of any GST paid on purchases used in exempt activities.

The provision of extensive exemptions and special rebates for these organizations inevitably engenders some additional complexity in a tax system such as the GST. In the course of consultations, charities and NPOs raised concerns about the administrative burden involved in accounting for exempt and taxable activities, combined with the claiming of rebates.

In recognition of the limited administrative resources available to many charities and government funded NPOs, and consistent with the recommendation of the House of Commons Standing Committee on Finance, the government will provide an alternative accounting option for these institutions. This is set out in detail in Section 7. In essence, these institutions will be given the option of bypassing the normal rules for input allocation by making use of significantly less complicated accounting techniques.

The advantage of this alternative method is that charities and eligible NPOs will not be required to track the amount of GST paid on materials used in making taxable versus exempt supplies. The government believes that the provision of this option will ensure that the operation of the GST is straightforward and the administrative burden is minimized. Nevertheless, charities and NPOs will, of course, have the option of claiming input tax credits and rebates in the normal manner.

3. Other Modifications in the Design of the GST

A number of other refinements of the GST have emerged through consultation with industry and other groups who will be affected by the tax. These design changes, which will contribute to the overall equity and simplicity of the GST, are set out in detail in the Technical Notes. Some of these changes are highlighted below.

- *Farmers and fishermen* will be provided with a prescribed list of selected major items which they will be able to purchase tax-free. This will address concerns raised during consultations regarding the cash flow implications of paying GST on large purchases of farm and fishing equipment.
- Adjustments have been made in the area of *meals and entertainment expenses* to allow 100-per-cent input tax credits throughout the year with a

once-a-year reconciliation to pay back the 20 per cent of the input tax credit on expenses which are actually ineligible for this credit. This will simplify the accounting for this type of expense throughout the year.

- Optional rules have been developed with regard to *joint ventures* in the natural resource sector to provide greater flexibility in the operation of the tax in this area.
- *Intra-group sales* will be zero-rated subject to an ownership/commercial activity test. This will address concerns about incentives to amalgamate into one entity to avoid having to charge GST and claim input tax credits on business-to-business sales within a group.
- *Inventory rebates* will generally be calculated as a fixed percentage of acquisition costs. This will simplify the process of claiming rebates, given that verification of the actual federal sales tax paid on inventories at the retail and wholesale levels would have involved an undue compliance burden.

4. Federal-Provincial Co-operation

While the basic design of the GST ensures that the operation of the new tax system is not complex in and of itself, some concern has been expressed that the existence of federal and provincial sales taxes operating at the retail level will involve an increased compliance burden for some vendors. Clearly, this is an issue primarily for retailers since most businesses at intermediate points in the production and distribution chain do not have to deal with provincial retail sales taxes.

Furthermore, it is important to distinguish between the actual operation of collecting two separate retail-level taxes and the complications involved in dealing with not one, but two distinct tax administrations. From an operational point of view, the breadth of the GST base will ensure that in most retail stores, federal tax will always apply. The only decision for vendors at the checkout counter will be whether provincial retail sales tax also applies. However, a potential problem does arise for those retailers making a combination of taxable and tax-free sales under both the federal and provincial tax systems. The primary case is that of basic groceries. It was in response to concerns about complexity in the latter area that the government developed systems of streamlined accounting for retailers.

Clearly, retailers will still have to comply with two separate sales tax administrations. For this reason, the federal and provincial governments recently agreed to explore ways of coordinating some aspects of the administration of their sales tax systems in an effort to reduce compliance costs for businesses. In addition, the federal government will explore with the provinces and with the affected institutions themselves possible avenues for simplifying the operation of the GST for municipalities, universities and colleges, school boards and hospitals.

Beyond this, the basic structure of the GST can accommodate the provinces should they choose to participate in an integrated tax at some future time.

Technical Notes

Further to the Goods and Services Tax
Technical Paper issued by the
Minister of Finance on August 8, 1989.

Section 1: Distributional Aspects

A. Summary

The government has consistently maintained that sales tax reform should be accomplished in a way which contributes to a fair and progressive tax system. The proposals contained in the Technical Paper were targeted to ensure that assistance was directed to those most in need. They ensured that lower- and modest-income families would be made better off in the new regime. In reviewing the trade-offs necessary to secure a lower rate for the GST, the government has ensured that equitable treatment across income groups remains a fundamental element of the reform.

An important benchmark established in the Technical Paper was that families with income below \$30,000 should benefit under the new regime. That will remain the case. First, the lower GST rate itself will reduce the burden on all Canadians, including, of course, those in lower income groups. Second, a refundable tax credit will continue to be an essential component of the GST package and its rates will be set so that, overall, lower income families will be in the same net tax position as was contemplated in the Technical Paper. In total, the GST Credit will involve expenditures of about \$2.4 billion annually and will provide benefits to 8.7 million families and individuals.

The reduction in the GST rate to 7 per cent brings about a substantial reduction in sales tax for all taxpayers including those with higher levels of income. The extent of the tax reduction increases as incomes rise and, in the absence of offsetting action, the reduction in the rate would make the GST package at 7 per cent less progressive than what was proposed in the Technical Paper. In order to ensure that the overall burden is fairly shared, the reduction from 26 to 25 per cent in the middle marginal income tax rate, which had been part of the 9-per-cent GST package, will not be implemented. As well, the existing 3-per-cent surtax on high-income Canadians will be increased to 5 per cent effective January 1, 1991, and the threshold at which it begins to apply will be reduced from \$15,000 of basic federal tax to \$12,500 (or approximately \$62,000 of income).

Together, these changes ensure that families with incomes below \$30,000 will be better off as a result of reform and that the overall distribution of the net impact on incomes is much the same as proposed in the Technical Paper.

B. Details of Credit and Income Tax Changes

(i) The GST Credit

To ensure that the net impact on incomes of lower-income families remain approximately the same as in the Technical Paper, the new GST Credit will be set at \$190 per adult and \$100 per child. These credits reflect the lower tax burden of the GST at 7 per cent.

Single parents will be able to claim an adult credit in respect of one dependent child. In addition, single adults, including single parents, who maintain their own households will be able to claim an additional credit of up to \$100. The credit will be phased in at a rate of 2 per cent of net income in excess of \$6,169 and will reach its maximum value at an income level of \$11,169.

As set out in the Technical Paper, the income threshold at which benefits begin to be reduced will be increased to about \$24,800 in 1991 from its 1990 level of \$18,000. Above this level, benefits will be reduced by \$5 for every \$100 of net income in excess of the threshold. Both the credit amounts and this threshold will be indexed to increases in the Consumer Price Index (CPI) in excess of 3 per cent. The threshold and credit levels will be reviewed periodically and adjusted as appropriate.

As a result, families and individuals will receive substantially increased credits. These increased benefits are set out in Table 1. As that table shows:

- a family with two children and \$20,000 of net income who received \$10 in FST Credit benefits in 1988 will receive a GST Credit of \$580 in 1991;
- a single individual with net income of \$20,000 who received no FST Credit in 1988 will receive a GST Credit of \$290 in 1991.

(ii) How Credits Are Calculated and Paid

The Credit will be calculated at tax time along with the regular income tax return. The amount of the Credit will be based on the previous year's income and family status. Income will be defined as it is now for the refundable sales tax credit and child tax credit; that is, net income as on the income tax return plus social transfer benefits such as social assistance, workers' compensation and guaranteed income supplement. Family status for credit purposes will be identical to that for income tax purposes in the previous year and will not be changed during the year in which the credit is paid. Credit benefits will be paid by cheque, in advance, in four equal instalments in July, October, January and April.

To ensure that Credit benefits are received before the GST is introduced, application forms to enable Revenue Canada to calculate the Credit will be mailed by Revenue Canada as part of the 1989 tax return package. On the basis of this application, the first GST Credit benefits will be paid in December 1990, in advance of the introduction of the GST, and a second payment will be made in April 1991.

Table 1

Annual Sales Tax Credit

Net income	Single			Family of four		
	1988	1990	1991	1988	1990	1991
(in dollars)						
6,000	70	140	190	210	420	580
10,000	70	140	267	210	420	580
14,000	70	140	290	210	420	580
16,000	70	140	290	210	420	580
18,000	0	140	290	100	420	580
20,000	0	40	290	10	320	580
22,000	0	0	290	0	220	580
24,000	0	0	290	0	120	580
26,000	0	0	228	0	20	518
28,000	0	0	128	0	0	418
30,000	0	0	28	0	0	318
32,000	0	0	0	0	0	218
36,000	0	0	0	0	0	18
40,000	0	0	0	0	0	0

(iii) Middle Rate Reduction

In the Technical Paper the government proposed to reduce the middle marginal tax rate by one point, from 26 to 25 per cent. In order to provide part of the revenue necessary to allow the GST rate to be reduced, the government will not proceed with this reduction. However, with GST at 7 per cent, the sales tax burden on middle income Canadians is substantially reduced so that the net sales and income tax burden on most middle income taxpayers will be lower than it would have been under the Technical Paper proposals.

(iv) High-Income Surtax

The lower GST rate also reduces the impact of sales tax reform on higher-income Canadians. To ensure that the overall reform is progressive and to replace some of the revenues forgone by the reduction in the GST rate, the existing high-income surtax will be increased by 2 percentage points and the threshold lowered from \$15,000 of Basic Federal Tax to \$12,500. This will affect only those taxpayers with incomes in excess of about \$62,000.

C. Overall Impact

As is clear from Table 2 below, the result of these changes is to ensure that families with incomes below \$30,000 are better off after reform and that the distribution of benefits is very similar to that in the Technical Paper.

In Table 2, Column (2) shows the burden of the GST relative to the federal sales tax it replaces. As in the Technical Paper, these figures take account of the housing rebate described in Section 6. This increased tax burden causes a one-time increase in the consumer price index of just under 1 1/4 per cent which in turn results in automatic increases in indexing for transfer programs such as family allowances and Old Age Security as well as in the personal tax system. Column (3) shows the consequences of this indexing.

Column (4) sets out the increased benefits from the GST Credit relative to the current sales tax credit. The impact of the high-income surtax is shown in Column (5). Column (6) then shows the overall combined distributional impact of the introduction of the GST, the housing rebate, automatic indexing the increased GST Credit and the high-income surtax. For reference, the combined distributional impact as it would have been under the 9-per-cent GST is shown in Column (7).

For example, a single wage-earner under 65 with \$20,000 of income will face an increase in sales tax of some \$210 but this will be offset both by the increase in the GST Credit of \$250 and partial indexing of the income tax system so that the net impact of the introduction of the GST is an annual reduction in tax of \$63. About 53 per cent of single taxpayers under 65 years of age have incomes of \$20,000 or less. A typical one-earner couple with two children and \$30,000 of income will face an increase in the sales tax of \$215 but this will be more than offset by the higher credit, indexing of family allowances and the child tax credit and of the income tax system. As a result, this family will be some \$245 better off as a result of reform. Finally, a typical single parent with two children and \$20,000 of income would see sales taxes increase by about \$205. However, this will be more than offset by the increase in the basic GST Credit and the introduction of the supplementary credit. In addition, this family also benefits from the automatic indexing of both transfers and the tax system. Thus, the single parent with two children and \$20,000 of income will be better off by about \$186 as a result of the reform.

In aggregate, the proposed reform reduces the sales tax burden for about 4.3 million households, about 37 per cent of the total. Because households headed by persons over 65 or by single parents tend to have somewhat lower incomes, a much higher proportion of these households will be better off as a result of sales tax reform. About 75 per cent of households headed by persons over 65 will be better off as a result of sales tax reform. About 78 per cent of single parent families will have their net tax burden reduced.

Table 2

**Direct Distributional Impact of Mature GST System on
Typical Individuals and Families in 1991 Dollars***

Single Wage-Earner Under 65						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Income	GST – FST	Indexing	GST-FST Credit	High- income surtax	Revised system: total change in tax	Technical Paper: total change
(in dollars)						
12,500	130	– 23	– 150	0	– 43	– 27
15,000	160	– 23	– 150	0	– 13	10
20,000	210	– 23	– 250	0	– 63	15
25,000	255	– 35	– 278	0	– 58	75
30,000	295	– 86	– 28	0	181	278
35,000	330	– 68	0	0	262	469
40,000	350	– 68	0	0	282	454
45,000	405	– 68	0	0	337	454
50,000	440	– 68	0	0	372	459
60,000	560	– 101	0	0	459	447
75,000	770	– 104	0	148	814	770
100,000	1,045	– 104	0	293	1,234	1,285

*Note: In these tables, a negative figure indicates a reduction in tax or an increase in credits. A positive figure indicates an increase in tax.

Single Individual Over 65						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Income	GST – FST	Indexing	GST-FST Credit	High- income surtax	Revised system: total change in tax	Technical Paper: total change
(in dollars)						
12,500	130	– 128	– 150	0	– 148	– 214
15,000	140	– 70	– 150	0	– 80	– 96
20,000	175	– 70	– 250	0	– 145	– 121
25,000	220	– 81	– 278	0	– 139	– 66
30,000	230	– 124	– 28	0	78	119
35,000	235	– 109	0	0	126	260
40,000	325	– 109	0	0	216	335
45,000	380	– 109	0	0	271	360
50,000	450	– 109	0	0	341	370
60,000	485	– 182	0	0	303	183
75,000	560	– 186	0	106	480	218
100,000	780	– 115	0	258	923	950

Table 2 Continued

One-Earner Couple With Two Children						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Income	GST – FST	Indexing	GST-FST Credit	High- income surtax	Revised system: total change in tax	Technical Paper: total change
(in dollars)						
15,000	140	–66	–160	0	–86	–100
20,000	150	–66	–260	0	–176	–145
25,000	180	–77	–498	0	–395	–335
30,000	215	–142	–318	0	–245	–214
35,000	240	–142	–68	0	30	6
40,000	280	–121	0	0	159	266
45,000	310	–121	0	0	189	278
50,000	315	–121	0	0	194	243
60,000	400	–120	0	0	280	287
75,000	570	–123	0	119	566	537
100,000	680	–123	0	268	825	859

Two-Earner Couple With Two Children*						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Income	GST – FST	Indexing	GST-FST Credit	High- income surtax	Revised system: total change in tax	Technical Paper: total change
(in dollars)						
15,000	140	–68	–160	0	–88	–118
20,000	150	–50	–185	0	–85	–80
25,000	190	–70	–410	0	–290	–226
30,000	265	–98	–468	0	–301	–198
35,000	260	–98	–218	0	–56	62
40,000	265	–98	–18	0	149	292
45,000	310	–77	0	0	233	629
50,000	365	–124	0	0	241	622
60,000	460	–96	0	0	364	772
75,000	600	–96	0	0	504	863
100,000	770	–171	0	0	599	826

*Assumes that 60 per cent of income is earned by one spouse and 40 per cent by the other.

Table 2 Continued

Single Parent With Two Children						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Income	GST – FST	Indexing	GST-FST Credit	High- income surtax	Revised system: total change in tax	Technical Paper: total change
(in dollars)						
12,500	130	– 28	– 300	0	– 198	– 337
15,000	155	– 66	– 300	0	– 211	– 310
20,000	205	– 66	– 325	0	– 186	– 235
25,000	270	– 66	– 550	0	– 346	– 345
30,000	295	– 94	– 468	0	– 267	– 252
35,000	285	– 141	– 218	0	– 74	– 81
40,000	335	– 141	– 18	0	176	155
45,000	415	– 120	0	0	295	433
50,000	460	– 120	0	0	340	513
60,000	690	– 145	0	0	545	568
75,000	700	– 122	0	65	643	619
100,000	715	– 122	0	246	839	677

Section 2: Basic Operation

The key concepts and basic structure of the GST will be essentially as outlined in Section 2 of Part C of the Technical Paper on the Goods and Services Tax. Every person engaged in a commercial activity (other than a small supplier with less than \$30,000 in taxable sales per year) will be required to collect GST at the rate of 7 per cent in respect of taxable supplies made in the course of that activity. Registrants will be entitled to recover GST on their purchases through the input tax credit mechanism to the extent that such purchases are for use in a commercial activity.

Consultations with a wide range of industry groups and tax practitioners have confirmed that the technical design of the GST is sound. That said, however, a number of constructive suggestions were made for simplifying the day-to-day operation of the tax and clarifying the application of certain key provisions. The more important changes are elaborated below.

A. Meals and Entertainment Expenses

Consistent with the *Income Tax Act*, the Technical Paper proposed to restrict input tax credits for meals and entertainment expenses to 80 per cent of the credit that otherwise would be allowed in recognition of the personal consumption element in such expenses.

In consultations with the Department of Finance, and in testimony before the House of Commons Standing Committee on Finance, a number of groups indicated that the application of the 80-per-cent restriction for meals and entertainment expenses would create substantial accounting complexities for many GST registrants.

In response to these concerns, the rules will be simplified to allow input tax credits for meal and entertainment expenses to be claimed in full for the reporting period in which they are incurred. However, at the end of the registrant's fiscal year, there will be a 20-per-cent recapture of input tax credits claimed for these expenses during the year. For registrants reporting on a monthly or quarterly basis, the amount recaptured will be included in the GST return for the first reporting period in the next fiscal year. This will enable registrants to calculate the input tax credit recapture at essentially the same time they would normally calculate their meal and entertainment expense deductions for income tax purposes.

These modifications will significantly simplify the claiming of input tax credits for meal and entertainment expenses while preserving the principle that private consumption should be taxed under the GST.

B. Intra-Group Supplies

As a general rule, GST registrants will collect tax on all of their taxable supplies. Their clients, if they are engaged in a commercial activity, will claim input tax credits to recover any tax paid on their purchases.

While this is entirely appropriate where registrants are not related to each other, a number of organizations identified sales between closely related corporations as an inappropriate area to apply GST. In particular, it was noted that taxing transactions between a parent corporation and its fully owned subsidiary, or between a corporation and a closely related special-purpose corporation, could have different implications than if the separate corporations had been divisions of a single corporate entity.

To address these concerns, provisions will be made to zero-rate intra-group supplies between two or more closely related corporations resident in Canada if the corporations are engaged exclusively in commercial activities (and, therefore, would be entitled to fully recover any GST paid on purchases from other members in any event).

For these purposes, a corporation will be considered to be “closely related” to a second corporation if at least 90 per cent of the value and number of full voting right shares of the capital stock of the second corporation are owned by:

- the first corporation;
- a subsidiary of the first corporation if 90 per cent of the value and number of full voting right shares in the subsidiary are owned by the first corporation; or
- a person or group of up to five persons who own more than 90 per cent of the value and number of full voting right shares in the first corporation.

To qualify for zero-rating of intra-group supplies between closely related corporations, the members to be included in the group will be required to file a joint election to this effect.

Intra-group transactions between financial institutions are described in greater detail in Section 8.

C. Joint Ventures

Under the general rules outlined in the Technical Paper, depending on the terms of a joint venture arrangement (other than a partnership), each of the participants in the joint venture could be required to account separately for GST to the extent

of their participation in the joint venture. A number of representatives of the resource sector (where joint ventures are especially common) expressed concern that this would be a cumbersome approach, particularly where there is a single operator and the remaining participants are not directly involved in the day-to-day operation of the joint venture.

To provide greater flexibility in the operation of the GST in this area, joint venture participants and the operator will be able to elect to have the operator act as the participants' agent and be responsible for accounting for GST on all purchases and sales by participants through the operator. As a consequence, GST will apply neither to any revenues subsequently distributed to participants by the operator nor to reimbursements by the participants to the operator for expenses incurred on their behalf. Legally, however, the operator and the participants will remain jointly and severally liable for the collection and remittance of GST on those supplies. Participants, of course, will still be permitted to claim input tax credits for tax paid on joint venture-related expenses incurred by them directly (and not through the operator) to the extent that they would be entitled to claim input tax credits if the election had not been made.

The election will be available to joint ventures involving the exploration and development of mineral, petroleum and gas deposits. This will permit greater flexibility in the operation of the GST in this sector. Provision will also be made for this election to be available to joint ventures in other prescribed cases. These will be determined following consultations with other industry groups.

D. Incidental Supplies

Some concerns were expressed in the course of consultations about the uncertain tax status of supplies that are merely incidental to otherwise exempt or zero-rated supplies. For example, if a residential landlord includes electricity in the rents charged to tenants, would the landlord be required to collect GST on the portion relating to the supply of the electricity? Similarly, it was asked whether tax would have to be collected on some portion of the price of a box of cereal (a zero-rated grocery) if the manufacturer includes a small toy in the box.

To clarify the application of GST in circumstances such as these, the legislation will contain a general rule to confirm that any supply that is incidental to another supply will be treated as part of that other supply. This rule will apply where the primary and incidental supplies are provided together for a single consideration but not where a separately identifiable charge is made for the incidental supply.

This provision will remove doubt about the need to prorate consideration received for a supply where the potential tax status of an incidental supply differs from the primary supply to which it relates.

Special provision will be made to exempt a mixture of items supplied for a single consideration where the supply is primarily of exempt financial services. This rule is described in greater detail in Section 8.

E. Supply Made in Canada by Non-Residents

Under the general rules of the GST, persons engaged in commercial activities will be required to collect and remit tax on any taxable supplies they make in Canada. Non-resident suppliers will be bound by these rules to the extent that they:

- carry on a business in Canada;
- supply admissions to a place of amusement, seminar, activity or event in Canada; or
- maintain a permanent establishment in Canada.

The Technical Paper also indicated that foreign publishers would be required to account for GST on their subscription sales in Canada. Moreover, it noted that non-resident importers who subsequently make supplies in Canada would be considered to be engaged in business in Canada and, therefore, be permitted to recover the tax paid on importations like any other person engaged in a commercial activity in Canada.

The rules must be sufficiently broad, both to require foreign publishers to collect tax on their subscription sales in Canada and to enable non-resident importers to claim input tax credits where appropriate. Consequently, provision will be made in the final legislation to deem non-resident vendors to be engaged in business in Canada for GST purposes where they solicit orders for or offer tangible personal property, for supply in Canada, whether or not through an agent in Canada.

While this will ensure that such persons are permitted to claim input tax credits in respect of their tax-paid purchases in Canada, non-residents will only collect GST on supplies they make in Canada. For this purpose, the regulations will provide that books and periodicals sent by mail to someone in Canada will be treated as supplies made in Canada.

Combined, these provisions will ensure that foreign publishers are placed on an equal footing with domestic publishers with whom they compete, and that non-resident importers are accorded the same right to claim input tax credits as resident importers.

F. Timing of Liability – Modification to Override Rule

Liability for payment of GST on a taxable supply will arise on the earlier of the day on which the supply is paid for, or the day on which the payment for the supply becomes due.

The Technical Paper outlined a series of rules to determine when the payment for a supply becomes due. In the vast majority of cases, these rules will coincide with the time at which suppliers normally would record transactions in their books of account (e.g., invoice date, due dates specified in agreements in writing, etc.).

The Technical Paper also proposed an override rule to ensure that the liability for GST could never go beyond one month following the month in which the supply is completed. While the practical operation of this rule will be straightforward in the case of construction contracts and supplies of goods, a number of groups indicated that the application of the rule to services would be ambiguous. The time when services are completed is sometimes unclear, particularly in the case of ongoing legal and other professional services.

Recognizing these concerns, the override rule for timing of GST liability will not apply in the case of services. This will provide greater certainty of timing of liability for GST in the case of services and, therefore, simplify compliance with the tax.

G. Timing of Liability – Agreements in Writing

For most supplies, the invoice date will be the time at which liability for GST is triggered. A special rule was set out in the Technical Paper for supplies made by way of lease, contract or other agreement in writing. Under this rule, liability for GST will arise on the date specified in the agreement on which the recipient is required to pay consideration for the supply.

In consultations on the timing of liability rules, a potential conflict was identified between the invoice and agreement in writing provisions. Uncertainty about the timing of liability would arise in the case where, for example, a leasing company sends a notice of payment – an invoice – as a courtesy to a customer in advance of the due date specified in the leasing contract.

To address this ambiguity, the GST legislation will provide that the invoice rule is superceded in the case of leases by an agreement in writing.

H. Apportionment Rule for Input Tax Credits

Subject to the special provisions described in the Technical Paper for simplifying the claiming of input tax credits on capital goods, a general rule under the GST is that registrants will be allowed to claim an input tax credit for the tax paid on an acquisition *to the extent it is for use in a commercial activity of the registrant*.

Accordingly, if a good or service is exclusively for use in a registrant's commercial activity, the GST paid will be fully creditable; conversely, if it is not to be used at all in a commercial activity, no credit will be permitted. However, in those limited instances where registrants make exempt as well as taxable or zero-rated supplies, or where they make personal use of business inputs, they will be required to apportion their purchases for input tax credit purposes.

In the course of consultations with various groups, concerns were expressed about the allocation methods to be used for input tax credit purposes. A number of groups suggested legislating the methods to be used in any given circumstance. While this would provide greater certainty, such certainty would be achieved at

the expense of tax equity and flexibility in the legislation to respond to new circumstances as they arise. For example, it would be possible to legislate that operating costs in an apartment tower with a shopping concourse on the bottom floors be prorated on a square footage basis. However, where these costs (e.g., electricity, snow removal in parking lot, maintenance/renovation) relate disproportionately to the taxable commercial rentals in the building (and not to the exempt residential rentals), the result would be a denial of input tax credits in respect of the commercial rentals. Clearly, this would be unfair.

The legislation will not, therefore, prescribe specific allocation methods to be used in each circumstance. Registrants will be permitted to use methods of their own design as long as the methods are reasonable in the circumstances. There will be no requirement for registrants to seek the prior approval of Revenue Canada for the use of particular allocation methods. However, Revenue Canada will be consulting with industry groups and will issue guidelines on the use of various methods.

While the legislation will provide flexibility in the choice of methods for allocating inputs, it will require that any apportionment methods adopted by a registrant be applied on a consistent basis.

I. Exports

The Technical Paper proposed to zero-rate the supply of goods to a recipient if the recipient exports the goods and the supplier maintains satisfactory evidence of exportation.

Several groups indicated that this rule could put exporters in a difficult position. In many cases, the supplier could be held liable for GST if, in good faith, goods are sold on a zero-rated basis and the recipient subsequently fails to provide the supplier with evidence of export to satisfy the conditions for zero-rating the supply in the first place. Two principal areas where this could occur are on sales to non-resident individuals and where the recipient takes delivery of goods in Canada for export using the recipient's own truck.

To address this problem, supplies to individuals will not qualify for zero-rated treatment as exports unless the goods are delivered outside Canada by the supplier, or delivered by the supplier to a common carrier for delivery outside Canada by the carrier. In the case of goods exported by truck, zero-rating will not be permitted where recipients use their own vehicles to move the goods outside Canada. In each of these cases, however, the recipient of the supply will be entitled to claim a rebate of any GST paid on goods exported, subject to the requirement that the purchaser provides the Minister of National Revenue with satisfactory evidence of export.

Section 3: Defining the Tax Base

A. Introduction

A key principle of sales tax reform is that the GST apply to a very broad base, covering the vast majority of goods and services consumed in Canada.

The House of Commons Standing Committee on Finance endorsed strongly the principle of establishing a broad tax base. Indeed, its importance was frequently emphasized in witnesses' testimony before the Committee.

The advantages of having a broad base with a single rate are widely recognized:

- A broad tax base ensures that the application of the tax does not distort production and consumption decisions. This promotes the more efficient operation of the economy.
- A broad base provides a fairer and more even application of tax across the range of consumer expenditures.
- A broad base simplifies the operation of the tax.
- Finally, of course, maintaining a broad base for the GST is fundamental to the effort to lower the overall rate of tax.

An argument frequently advanced in favour of providing numerous exemptions and/or multiple tax rates is that, by selectively removing items from the base that make up a greater proportion of expenditures by lower-income families, a fairer system can be achieved. However, exemptions require a higher rate of tax on other goods and services also purchased by lower-income Canadians to raise the same amount of revenue. Moreover, exemptions typically provide higher-income consumers with a greater tax benefit in absolute terms than lower-income earners.

A much more efficient way of targeting assistance to those who need it most is the use of refundable tax credits, provided directly to lower- and modest-income families. The GST Credit will permit the simultaneous achievement of the twin objectives of a fair and broad based tax.

Limited exclusions from the GST tax base were set out in the Technical Paper. The appropriateness of this approach was reaffirmed in the Report of the Standing Committee on Finance. Nevertheless, in the course of consultations on the GST, several areas emerged where technical changes could be made to improve the operation of the tax.

In the following sections, the key changes to the tax-free and tax-exempt categories arising from these consultations are elaborated.

B. Basic Groceries

As indicated in the Technical Paper, basic groceries – covering the vast majority of foods purchased for preparation and consumption at home – will be zero-rated. GST will apply to soft drinks, candies and confections, and snack foods. The definitions of these categories of goods were set out in the Draft Legislation and are virtually identical to those currently contained in the *Excise Tax Act*.

Restaurant Meals and Take-Out Prepared Foods

Restaurant meals and take-out prepared food are not basic groceries. Consistent with their treatment under the majority of provincial sales taxes, they will be taxable under the GST.

Incorporating these into the tax base, while excluding basic groceries, inevitably entails a difficult tradeoff between the goals of simplicity on the one hand, and competitive equity, on the other.

For example, it could be argued that the system would be simpler if grocery stores and similar outlets were not taxed on any of their sales of food even though restaurants and take-out establishments were taxable on all their sales.

Although simple, this approach would create an unacceptable degree of competitive distortion, given the range of prepared food products sold by grocery and convenience stores.

In defining the tax base in this area, then, the task is to strike a balance between the goals of simplicity and competitive equity.

Technical Paper Options

Recognizing that there are no simple solutions, the Technical Paper set out two options for the application of the tax in this area and proposed consultations with the foodservice and grocery distribution sectors on this important issue.

Under the first option, businesses were classified into the following three groups depending on the proportion of their sales of prepared food to total food sales:

- *Eating establishments*, with sales of prepared food accounting for all or substantially all of their total food sales, would be taxable on all their sales of food and drink;

- *Combination establishments*, with sales of prepared food accounting for over 50 per cent of their total food sales, would be taxable on a specific list of prepared foods and beverages; and
- *Grocery stores*, with less than 50 per cent sales of prepared foods, would be taxable on a shorter list of prepared foods.

It is important to note that the principal difference between the latter two categories was that grocery stores would not be taxable on their sales of sweetened baked goods, whereas combination establishments would be taxed on their sales of these goods to avoid creating a significant competitive advantage over eating establishments.

In contrast, the second option outlined in the Technical Paper focused solely on the nature of the product to determine its tax status. Under this method, a specific list of prepared food products was identified which would be taxed regardless of the type of establishment in which they were sold.

The Technical Paper acknowledged that each approach had advantages and disadvantages. Under Option 1, businesses competing most directly with each other – i.e., those in the same category – would be treated equally. In addition, for businesses classified as eating establishments, this approach presented a relatively straightforward system. Because virtually all their sales of food and drink would be taxable, they would not need to keep separate track of their taxable and tax-free sales.

However, Option 1 gave rise to two major shortcomings.

- *First*, given that it provides different tax treatment depending on the type of establishment, it creates potential competitive inequities where different types of establishments compete directly with each other.
- *Second*, this option would create ongoing compliance problems for businesses to determine in which category they fell. It would be particularly problematic for businesses such as small convenience stores or bakeries to determine whether they were combination establishments or grocery stores based on potentially shifting sales patterns.

Option 2 would have avoided these difficulties by not differentiating by types of establishments. However, despite its intuitive appeal, this option would produce certain anomalous results and create serious complexities for businesses.

Although most prepared foods would be taxed under this option, certain items sold as part of a prepared meal served in an eating establishment would be tax free. For example, a muffin served with breakfast in a restaurant would be tax free, but an order of toast would be taxable.

Apart from these apparent anomalies, this method would also entail significant compliance difficulties for eating establishments as they would have to separately account for their taxable and tax-free sales.

The objective in pursuing consultations on this issue was to develop an approach which would, as far as possible, reduce the competitive inequities inherent in Option 1, while at the same time avoid the anomalies and complexities inherent in Option 2. Two key areas were identified where changes could substantially improve the operation of the tax.

Single-Serving Containers of Yogurt, Pudding and Beverages

These are typically purchased in convenience stores for immediate consumption and compete directly with identical products sold in fast food outlets and cafeterias.

Under Option 1, the taxation of these items in eating establishments but not when sold by other outlets was identified as a particular source of competitive inequity. Similarly, under Option 2, not taxing these items in eating establishments would create complexities for them in accounting for the tax.

Sweetened Baked Goods

The differential tax treatment of sweetened baked goods between combination establishments and grocery stores is clearly the most problematic feature of Option 1. Indeed, the sole difference in the treatment of combination establishments and grocery stores is the taxation of sweetened baked goods.

In addition, as noted above, the non-taxation of sweetened baked goods in restaurants under Option 2, gives rise to particularly anomalous results and compliance costs.

Revised Approach

To resolve these potential competitive inequities and to improve the operation of the tax, the following two changes will be incorporated into the final GST legislation:

- *First*, single-serving containers of yogurt, pudding and beverages, other than unflavoured milk, will be taxable. However, where these items are sold in a package containing several single servings, they are more akin to basic groceries, and hence, will continue to be tax free.
- *Second*, sales of doughnuts, cookies, muffins, pies, cakes, (including ice cream cakes and pies), dessert croissants (i.e., with sweetened topping or fillings), pastries, and other sweetened baked goods will be taxable. However, tax will not apply to items such as raisin bread, bagels, unsweetened crackers or similar products.

These two changes, in effect, permit the development of a hybrid approach for the tax treatment of restaurant meals and take-out prepared foods, drawing together elements from both Option 1 and Option 2.

Under this revised approach, like Option 2, tax will apply to the following list of prepared foods, sold in all establishments:

- heated food and drink;
- fresh prepared salads;
- sandwiches;
- arrangements of prepared foods, such as cheese trays;
- ice cream cones, sundaes and similar single serving products dispensed on the premises;
- drinks dispensed on the premises;
- sweetened baked goods; and
- single-serving containers of yogurt, pudding, and beverages other than unflavoured milk.

As under Option 1, however, businesses where the above items account for all or substantially all sales of food will be classified as eating establishments and will be taxable on all their sales of food and drink, other than food not sold in a form suitable for immediate consumption – such as a bag of coffee. This will virtually eliminate their need to separately account for taxable and zero-rated sales.

In summary, this revised approach to the treatment of restaurant meals and take-out prepared foods accomplishes three objectives:

- *First*, it will ensure that the operation of tax is relatively straightforward for eating establishments.
- *Second*, items sold in grocery stores which compete most directly with eating establishments – such as heated food and drink, sandwiches, fresh salads, single-serving containers, and sweetened baked goods – will be treated the same as when they are sold by eating establishments. This, coupled with the reduction in the tax rate to 7 per cent, will substantially reduce potential competitive inequities in this area.
- *Finally*, it will continue to ensure that the vast majority of food sold for preparation and consumption at home – that is, basic groceries – remains tax free.

C. Agriculture and Fishing

Since the release of the Technical Paper, the Department of Finance has had extensive consultations on the GST with the agricultural and fishing sectors.

In these consultations, farmers and fishermen commonly expressed the concern that they would continually be faced with increased cash flow requirements under

the GST because they would be paying tax on purchases, but not collecting tax on their sales. It was noted that although farmers and fishermen could file monthly GST returns to reduce these cash flow problems, this would entail an additional compliance burden for these businesses, many of which are relatively small. The higher volume of GST returns would also increase administrative costs for Revenue Canada.

To facilitate the operation of the tax in this area, the GST legislation will provide for a prescribed list of selected major farm and fishing purchases to be unconditionally zero-rated. The list will be developed in consultation with the Departments of Agriculture, Fisheries and Oceans, and National Revenue, and with representatives of the farming and fishing sectors.

This list will be limited to major items of a type purchased exclusively by farmers and fishermen – for example, combines, large tractors, fishing boats and commercial fishing nets.

By restricting the list to major items, the objective is to simplify compliance for farmers and fishermen while, at the same time, ensuring that no additional compliance burden is created for general retailers – such as hardware stores – which will continue to collect tax on all their sales. Of course, farmers and fishermen will still be able to claim input tax credits in the normal manner for any business purchases of items not included in the prescribed list.

With this change, potential cash flow problems faced by farmers and fishermen will be significantly alleviated. This will reduce the need for these small businesses to file monthly and, in turn, result in an overall lowering of compliance and administrative costs.

Another issue which arose in the course of the government's consultations was the treatment of sharecropping arrangements, where farmland is leased in exchange for a portion of the tenant farmer's crop production. Typically, exchanging of taxable properties between registrants in the course of commercial activities will not give rise to any net tax liability for either party. However, because sharecropping involves the exchange of a taxable supply (the rental of land) for a zero-rated commodity (farm produce), the application of the normal rules would entail unintended complexities.

To avoid these unnecessary complexities, the legislation will provide for the rental of farmland under a sharecropping contract between registrants to be zero-rated. This will simplify the operation of the tax for these arrangements.

D. Educational Services

Following consultations, minor changes will be made in the legislation to clarify that private elementary and secondary schools will be exempt on their supplies of instruction to elementary and secondary school students. This will include private-for-profit elementary and secondary schools.

The Technical Paper and Draft Legislation proposed that tutoring in the required subject matter of an academic elementary or secondary school course be exempt from GST. The legislation will clarify that the exemption will also include tutoring which is part of a program of instruction (or a prescribed program offering equivalent instruction) that must be taken as a prerequisite for the credit course.

As a result of this provision, music lessons, for example, which follow the program of the Royal Conservatory of Music, will be exempt.

E. Legal Aid

The Technical Paper indicated that legal aid services would be exempt from GST. In consultations with the legal community, concerns were expressed that complications would be created for lawyers providing exempt legal aid services because of the resulting need to prorate their inputs. This problem was also acknowledged by the House of Commons Standing Committee on Finance in its Report on the GST.

To address this problem, provision will be made to allow legal aid societies to elect to be taxable on their contracts with private lawyers supplying legal aid services. However, under this election, they will be able to claim a rebate of a prescribed proportion of the tax on the legal aid bill.

The prescribed rebate proportion will be determined following further consultations with the sector and will be set to provide a benefit equivalent to exempting the legal service.

As a result, legal aid societies will be able to obtain the same net benefit intended by the exemption for legal aid services, but with less compliance burden for private lawyers contracting with them. However, in the event that the legal aid society chooses not to make this election, the normal rules will apply – i.e., the legal aid service will be exempt. In this circumstance, lawyers will, of course, be able to make use of the various provisions designed to limit the compliance burden for businesses making a combination of taxable and exempt supplies.

Section 4: Compliance Costs

During the government's consultations, a number of business groups – particularly those representing the small business community – indicated concern about the potential increase in compliance burden associated with the GST. Concerns have been raised in three major areas:

- the compliance burden inherent in the basic operation of a value-added tax such as GST;
- the additional costs to retailers of having to comply with both the GST and the provincial sales taxes; and
- the higher one-time adjustment costs in the transition from the existing federal sales tax to the GST.

A. Basic Operation

A fundamental objective in the design of the GST has been to make the basic operation of the tax as straightforward as possible. In accomplishing this objective, there are valuable lessons to be learned from the experience of other countries with value-added taxes, particularly in terms of defining the key elements necessary to ensure a simple tax system. These include:

- a broadly based tax with a single rate;
- documentation requirements which are consistent with standard business practices; and
- filing frequency based on the size of the firm.

(i) Broad Base/Single Rate

Studies on value-added taxes in other jurisdictions have shown that perhaps the single most important factor in minimizing complexity is a single-rate tax applying on a very broad base of goods and services⁽¹⁾.

As classes of goods and services are excluded from the base, or multiple tax rates are introduced, complex borderlines are created. This inevitably complicates the

⁽¹⁾ For example, see Henry J. Aaron, ed. *The Value-Added Tax: Lessons from Europe*, Washington, D.C., The Brookings Institute, 1981.

accounting procedures required to comply with the tax and increases complexity at the point of sale since vendors must differentiate between taxable and non-taxable categories of goods and services.

For this reason, a key principle in the design of the GST has been that it would apply at a single rate to an extremely broad range of goods and services. Indeed, the GST will have one of the broadest bases of any consumption tax in the world.

(ii) Documentation Requirements

Another important factor in reducing the administrative burden is the degree to which the tax requires additional bookkeeping and specialized invoices and receipts. For example, in some VAT jurisdictions vendors are required to issue special tax invoices and are subject to specific bookkeeping requirements⁽²⁾.

In contrast, under the GST only minimal changes will be required to existing business practices. The retention period for books and records will be the same as for income tax. Moreover, the invoices and receipts required to verify input tax credits will typically be the same as those currently required for income tax purposes, with only minor modifications. As described in the Technical Paper, the information that registrants will be required to obtain from suppliers will depend upon the value of the supply.

Purchases Under \$30

The only information required on supporting documents issued or signed by vendors for purchases under \$30 will be:

- the vendor's name or trading name;
- sufficient information to identify when the GST in respect of the supply was paid or became payable. (For receipts, normally this will be the date on the receipt. For written contracts, it will be the time at which payment becomes due and payable under the terms of the contract); and
- the total consideration paid or payable for the supply.

These items generally are included in all invoices and receipts at present.

Purchases Between \$30 and \$150

Two additional pieces of information will be required for purchases of at least \$30, and less than \$150:

- the total amount of GST charges on the supply or, if prices are on a tax-included basis, a statement to this effect (Where a document such as a receipt

⁽²⁾ Alan A. Tait, *Value-Added Tax: International Practice and Problems*, Washington D.C., International Monetary Fund, 1988.

or invoice is in respect of one or more taxable supplies and one or more supplies to which tax does not apply, the tax status of each will have to be shown if the document is to be used to support an input tax credit claim. A statement that “prices include GST where applicable” will not meet this requirement.); and

- the vendor’s GST registration number.

Purchases of \$150 or More

Further information will be required for purchases of \$150 or more where a document issued or signed by a vendor is to be used to support an input tax credit claim:

- the purchaser’s name, trading name or the name of his or her duly authorized agent or representative;
- sufficient information to ascertain the terms of sale (e.g., cash sale, discount for prompt payment, etc.); and
- a description sufficient to identify the supply.

Much of this information is already provided on invoices, receipts and contracts for higher value purchases.

(iii) Filing Frequency

The frequency with which vendors are required to calculate tax owing and file tax returns also has a significant impact on the overall compliance burden. Obviously the paper work involved in filing returns imposes a greater burden on small businesses, since they generally have more limited access to administrative resources.

As a result, the government has attached considerable importance to limiting the costs associated with calculating tax owing and remitting GST returns. First, for the vast majority of businesses filing their GST return will involve no more than completing a one-page form. Second, more than one million registrants representing about 75 per cent of taxfilers, will be eligible to file one return annually and remit quarterly instalments. Given that the fiscal year for GST and income tax purposes will typically coincide, these registrants will realize additional administrative savings since many of the calculations for the GST will also be useful in completing their income tax returns. Most other businesses will be able to file on a quarterly basis. Only some 30,000 registrants – those with annual sales exceeding \$6 million – will be required to file on a monthly basis.

(iv) Cash Flow

In assessing the overall impact on business, it is important to recognize that, by its nature, a value-added tax offers some cash flow advantages for businesses complying with the tax. This arises primarily because registrants are generally able to hold the tax collected on their sales for a period of time before it has to be remitted to government. In fact, studies have indicated that the cash flow benefits of a VAT typically offset a substantial portion of the costs incurred by registrants in complying with the tax⁽³⁾.

Obviously, the cash flow implications of the GST will vary considerably between individual registrants depending on the nature of their business. The impact will depend on the registrant's mix of taxable and zero-rated supplies and how frequently the firm is required to file a GST return. Moreover, cash flow will also be affected by the registrant's credit arrangements with its suppliers and the terms of payment for its sales.

The cash flow issue is of particular significance to businesses which currently hold tax-paid inventory under the existing federal sales tax. Since the FST is built into their cost of inventory, these firms require additional working capital in order to finance the FST. In contrast, they will generally realize a cash flow advantage under the GST since they will be collecting more tax on their sales than they pay on purchases.

B. GST and Provincial Sales Taxes

Although the design of the GST itself ensures that the basic operation of the tax is straightforward, a significant difference from the situation in other VAT jurisdictions is the interaction of the GST and provincial sales taxes. Clearly this is an issue primarily for retailers, since the application of the provincial sales taxes at earlier trade levels is generally quite limited.

Furthermore, it is important to distinguish between the day-to-day costs involved in operating two retail-level taxes simultaneously and the process involved in dealing with two distinct tax administration systems.

From an operational perspective, the interaction of two sales tax systems should not pose significant problems for retailers whose sales are all subject to the GST. For these firms, the problem of identifying both the federal and provincial tax status at the check-out counter should not arise. Since all their sales will be federally taxable, the only decision to be made at the check-out counter is the treatment of the goods being sold under the provincial sales tax – the same identification task that retailers face today. Due to the breadth of the GST base, many retailers will fall into this category and, hence, should not experience significant difficulties in the actual collection of the federal and provincial taxes. Calculation of the GST on sales will also be relatively straightforward for business making both taxable and tax-free sales if they have sophisticated cash registers.

⁽³⁾ Ibid.

However, the interaction of the GST with the provincial sales taxes could increase complexity for those selling a combination of taxable goods and tax-free basic groceries, who do not have sophisticated point-of-sale equipment. To address this issue, the government proposed two methods of streamlined accounting for retailers. These methods were designed to address the identification problem by removing the need to determine the federal tax status of goods at the check-out counter.

In short, the broad GST base and the availability of streamlined accounting should substantially reduce the potential operational difficulties associated with the interaction of the GST and the provincial sales taxes.

Nevertheless, retailers will have to comply with two separate administrative systems. For this reason, the federal and provincial governments recently agreed to explore ways of co-ordinating aspects of the administration of the two sales tax systems. For business, co-ordination of this type may simplify the requirements of dealing with two separate sales tax administrations.

Indeed, beyond these co-operative measures, it is important to recognize that the basic structure of the GST has been designed so that it can accommodate provincial participation at a later date.

C. Adjustment Costs in the Transition

Based on international experience, it is generally agreed that the initial start-up costs associated with the introduction of a new tax are substantially higher than the ongoing costs of compliance⁽⁴⁾. Small business, in particular, has expressed concern about the costs of acquiring new technology and associated software and the time and expense involved in learning how the GST will operate.

In recognition of the costs involved in preparing for the introduction of the GST, the government will provide two new measures designed to ease the transition to the new system.

- *First*, an exemption from the existing FST will be introduced for electronic point-of-sale and related inventory control equipment. The exemption will be effective December 19, 1989 and will complement the 100-per-cent CCA for this equipment announced in the Technical Paper. Taken together, these two provisions will reduce the after-tax cost of acquiring the technology required to accommodate the GST at the retail level by approximately 20 per cent.
- *Second*, in light of the government's decision not to proceed with an ongoing administration fee a one-time transitional credit of up to \$1,000 will be provided to small businesses which are required to become GST registrants (this credit is described in detail in the following section).

⁽⁴⁾ Ibid.

In combination, this credit and the incentives for purchasing point-of-sale equipment should ensure a relatively smooth transition to the new system for the vast majority of small businesses.

Transitional Credit for Small Business

The transitional credit will be available to businesses which are required to become GST registrants and which have annual sales of \$2 million or less. The credit will equal \$300 for registrants with annual revenue from taxable and tax-free sales of \$60,000 or less. For registrants with annual revenue from such sales exceeding \$60,000, the credit will equal 0.5 per cent of sales to a maximum of \$1,000.

For this purpose, annual sales will be determined by reference to total taxable and zero-rated sales made in the registrant's first fiscal quarter commencing after 1990. For monthly and quarterly filers, the credit will be deductible from their GST remittance on their first return following that quarter. Any outstanding balance will be refundable. In the case of registrants filing annually and making quarterly instalments, Revenue Canada will issue a cheque to the registrant upon receipt of their first quarterly instalment payment.

For the purposes of calculating this credit, the members of an associated group of companies will be treated as a single entity. In effect, the group will be eligible for a single credit calculated on the combined revenue of all the members.

The transitional credit will not be available to listed financial institutions as described in Section 8.

Section 5: Transportation and Travel

A. Passenger Transportation Services

As indicated in the Technical Paper, GST will apply to all domestic passenger transportation services, other than municipal transit services. In light of the homogeneous nature of the Canada-U.S. travel market, transborder air travel also will be subject to GST. Finally, it was indicated that other international passenger transportation services (including domestic services that are part of a continuous international journey) would be zero-rated.

Two issues arose in the course of consultations on the design of the GST as it relates to passenger transportation services where changes to the original proposals will be made:

- the treatment of international day trips; and
- the treatment of in-flight charges.

As a consequence of the reduction in the GST rate from 9 to 7 per cent, adjustments will also be made to the Air Transportation Tax.

These changes are outlined below.

(i) International Day Trips

Under the Technical Paper proposals, a passenger transportation service (other than a transborder air travel service) would be zero-rated if the service commenced or terminated at a point outside Canada. In addition, if it began and ended in Canada, the service would still be zero-rated as an international service if there was any stop-over outside Canada. For these purposes, “stop-over” was defined to be a place where passengers are permitted to embark or disembark a conveyance for any reason other than connection, refuelling or servicing purposes.

In the course of consultations on the GST treatment of international passenger transportation services, it was pointed out that the stop-over rule would produce anomalous results in a significant number of cases. For example, an otherwise all-Canadian bus tour would be zero-rated if the bus merely stopped for lunch at a U.S. border town. Similarly, tour boats along the Great Lakes that stop on the U.S. side would be able to sell tickets on a zero-rated basis, while those that cannot or do not stop on the U.S. side would be required to collect tax on their ticket sales. Clearly, these would be inappropriate results.

To correct these and other similar anomalies, international day trips will be excluded from the zero-rating provisions for international passenger transportation services. Under this rule, the supply of a passenger transportation service to an individual or group will be taxable if the service commences and terminates in Canada and the individual or group does not go outside Canada for more than 24 hours. As transborder air travel will be subject to GST under a separate provision, this rule will not apply to passenger air transportation services.

(ii) In-Flight Charges

The draft legislation for the GST contained a provision to zero-rate in-flight supplies of goods and services where the supply is made between a domestic and foreign airport. Given that international flights are not permitted to transport passengers from one domestic point to another domestic point, the provision will be broadened to zero-rate supplies on international flights, whether or not the aircraft is between domestic and foreign airports. This will simplify the operation of the tax for passenger air carriers engaged in international service without compromising the basic principles of the GST.

(iii) Air Transportation Tax

The current Air Transportation Tax (ATT) is a cost-recovery measure designed to pay for airport facilities/services and in-flight navigation systems provided by Transport Canada. Presently, the tax on tickets purchased in Canada for air travel within the taxation area (Canada, the U.S. and the Islands of St. Pierre and Miquelon) is 10 per cent, plus \$4, to a maximum of \$50 per ticket.

The Technical Paper indicated that the ATT would be modified to reduce the impact of the imposition of GST on domestic and transborder air travel. At a 9-per-cent rate, the ATT would have been reduced to 5 per cent, plus \$10, to a maximum of \$40 per ticket. With a GST rate of 7 per cent, the ATT will be adjusted from its current level to 7 per cent, plus \$10, to a maximum of \$40 per ticket.

As tickets from Canada to overseas destinations will still be zero-rated under the GST, the flat-rate ATT on overseas tickets either purchased in Canada or with first emplanement in Canada will, as indicated in the Technical Paper, increase to \$40.

B. Freight Transportation

The Technical Paper indicated that domestic freight transportation services will be subject to GST, while international services will be zero-rated. In this regard, a number of proposals were set out for distinguishing between domestic and international freight transportation services. For the most part, consultations with

the transportation sector focused on the appropriateness of the proposed borderlines between domestic and international services. As a result of these discussions, modifications to the original proposals will be made in the following areas:

- the scope of the provisions for inbound international freight;
- the threshold for zero-rating outbound freight; and
- the treatment of international freight forwarding services.

In addition, the rules relating to interline settlements will be simplified.

Each of these modifications is described in greater detail below.

(i) Inbound Freight

The Technical Paper proposed to zero-rate freight transportation services from a place outside Canada to a place inside Canada. However, where a bill of lading is issued for a freight service commencing and ending in Canada, the service would be taxable, even if the service commenced before the point at which goods are released from Canada Customs.

In discussions with the Department of Finance, as well as testimony before the House of Commons Standing Committee on Finance, transportation industry representatives pointed out that the proposed treatment could lead to a significant diversion of business away from Canadian ports and carriers. This would be particularly evident in the case of prepaid inbound movements: as foreign shippers generally would not be GST registrants, they would not be able to recover any GST paid on the domestic portion of an inbound movement and, therefore, would seek ways to minimize their potential GST costs – to the detriment of domestic ports and carriers.

In response to these concerns, inbound freight transportation services will be zero-rated up to and including any service straddling the point of Customs release of goods being transported. In addition, a fully domestic service (beyond the point of Customs release) will be zero-rated if the carrier maintains documentary evidence satisfactory to the Minister of National Revenue that the service is part of an inbound movement to the destination specified by the foreign shipper of the goods.

These changes to the inbound freight rules will ensure that domestic carriers and ports are not adversely affected by the introduction of the GST. Indeed, the elimination of the existing federal sales tax costs on inputs to the transportation sector upon introduction of the GST will contribute towards a strengthening of the international competitive position of domestic carriers and ports.

(ii) Outbound Freight

The Technical Paper proposed to zero-rate international outbound freight transportation services valued at \$12 or more -- this, in recognition of the fact that

it is not possible to ascertain whether, in the case of postal services, postage stamps will be for domestic or international use at the time of sale.

During the course of consultations on the treatment of outbound freight, it was determined that the threshold could be lowered without adding significant complexity to the operation of the GST. Consequently, outbound freight transportation services will be zero-rated if valued at more than \$5.

(iii) International Freight Forwarders

Freight forwarders who present themselves as carriers and assume liability as carriers will be subject to the same rules as all other carriers: their supplies of domestic freight transportation services will be taxable, while their international services will be zero-rated. Under the Technical Paper proposals, forwarders acting as purchasing agents of freight services for shippers would be required to collect GST on their commissions in the same manner as any other agent. The tax collected would, of course, be creditable in the normal manner to their business customers engaged in commercial activities.

A potential problem identified in the course of consultations with international freight forwarders on the GST was that their foreign clients would be unable to recover the GST collected on commissions paid to forwarders in Canada (unless, of course, they are GST registrants). Clearly, this would be inappropriate in the context of the GST as it would result in a hidden tax on exports in the case of outbound freight transportation services purchased through an international freight forwarder, and cascading on imports in the case of inbound freight services purchased by a non-resident through a freight forwarder. To correct these anomalies, freight forwarding agents' services to unregistered non-residents will be zero-rated to the extent that they are in respect of purchasing zero-rated international freight transportation services.

(iv) Interline Settlements

Recognizing the substantial complexity that would be involved in applying GST to interline settlements between freight carriers, the Technical Paper proposed to zero-rate interline freight settlements. As a result, only the carrier who settles the freight bill with a customer (i.e., the shipper in the case of a prepaid move, or consignee in the case of a collect move) would be required to collect GST on the services.

A number of representatives of the freight transportation sector expressed concern about the practical implications of the interline settlements provision following release of the draft GST legislation. Concerns focused on two particular features of the draft provisions:

- *First*, the definition of "carrier", implicitly excluded any person who did not physically perform a freight transportation service, even though the person

may assume liability as a carrier in the supply of a freight transportation service. This was of particular concern to representatives of the trucking industry. They pointed out that the vast majority of transactions between a truck carriage company and an independent owner-operator would be subject to GST: in these circumstances, typically, the company will not physically perform any of the freight services, even though it assumes liability as a carrier of the goods being transported. The resulting compliance burden on small owner-operators would, therefore, be substantial.

- *Second*, a concern was raised about the effectiveness of the draft interline provision given that the contractual relationships between carriers in respect of any given freight transportation service are often ambiguous, and can vary from case to case. Where one carrier subcontracts for the services of another carrier, the provisions would operate as intended. However, where an interline carrier has an implied contract with the shipper or consignee of the goods being transported (and not with another carrier, even though the interline carrier receives payment from another carrier), the draft provisions would not function properly since there would be no “supply” from one carrier to the other to zero-rate.

In response to these concerns, the definition of “carrier” will be expanded to include anyone who supplies a freight transportation service (i.e., assumes liability as a carrier), whether or not the person physically performs any portion of the service. As a result, where a carrier enters into a contract of carriage to move goods, and subcontracts the move to another carrier (say to an owner-operator of a truck), the transaction between the contracting carrier and the second carrier will not be subject to GST.

In addition, provision will be made to deem transactions between carriers for any particular freight movement to be in respect of a supply between the carriers, notwithstanding any other contractual arrangements governing the transaction. Where one carrier acts as an agent in collecting payment for a freight movement from a shipper or consignee on behalf of other interline carriers involved in the movement, only the transaction between the carrier and the supplier or consignee will be subject to GST. All subsequent disbursements of revenues between the various carriers involved in the movement will be treated as being in respect of zero-rated supplies between the carriers under the interline settlements provision.

The combined effect of these provisions will be to simplify the operation of the GST for freight carriers and provide greater certainty of liability with respect to interline settlements between freight carriers.

C. Tourist Rebates

The government recognizes the importance of the tourism industry in Canada. The proposed 9-per-cent rate was a principal focus of concern for many representatives of the tourism industry. This concern was expressed in consultations on the GST with the Department of Finance, as well as in

submissions to the House of Commons Standing Committee on Finance. The reduction in the rate to 7 per cent will be beneficial to the tourism industry.

As indicated in the Technical Paper, rebates will be available to visiting foreign tourists for GST paid on short-term accommodation in Canada, as well as for tax paid on goods purchased in Canada and subsequently exported. Recognizing the importance of maintaining the attractiveness of Canada as a destination for foreign tourists, every effort will be made to maximize the accessibility of the tourist rebate program for visitors to Canada. In this regard, the rebates will be given prominence in government-sponsored tourism promotional material, and at all border crossings and other points of arrival and departure. In addition, the Technical Paper provision that limited visitors to two rebate claims per year will be modified to permit four claims annually.

One particularly interesting proposal made during the course of consultations on the administration of the foreign tourist rebates was to allow visitors the option of being paid their rebates at points of departure from Canada. The government believes that this proposal warrants further consideration and will be assessing its administrative feasibility.

Section 6: Housing and Real Property

A. Introduction

The Technical Paper proposed that GST would apply to the following supplies of real property:

- sales and leases of commercial properties such as office buildings, shopping malls and hotels;
- the sale of new residential housing, including owner-occupied homes and rental properties; and
- sales and leases of land made in the course of a business (including sales of land which had been used in a commercial activity of the vendor).

A number of exemptions from the GST were also proposed, including:

- sales of used residential housing (e.g., single family homes, condominiums and apartment buildings);
- long-term residential rents;
- sales of personal-use real property; and
- transfers of farmland between related individuals.

To meet the government's commitment that the GST not pose a barrier to the affordability of housing, the Technical Paper proposed a substantial rebate of tax for newly constructed homes. At the same time, a restriction on the price of houses eligible for the rebate ensured that the assistance would have been well targeted.

At the 9-per-cent tax rate, the Technical Paper proposed a rebate of 4.5 percentage points of tax for homes priced at \$310,000 or less. For homes priced between \$310,000 and \$350,000 the rebate would have been equal to the value of 4.5 percentage points of tax on a \$310,000 home, or \$13,950. Beyond \$350,000, the rebate would have been phased-out based on the following formula:

$$\text{Rebate} = 13,950 \times \frac{(400,000 - \text{house price})}{50,000}$$

This structure ensured that approximately 90 per cent of all new homes would have been eligible for a full rebate; reducing the tax rate on the purchase of these homes to 4.5 per cent – much the same as the burden under the existing sales tax

system. Homes priced at \$400,000 or more would have been taxed at the full rate of 9 per cent – reflecting the government’s view that purchasers of these very high priced homes do not face an affordability problem.

Since the publication of the Technical Paper, the government has engaged in extensive consultations with a wide range of groups spanning the real estate and housing market. In addition, the treatment of real property was a major focus of the work undertaken by the House of Commons Standing Committee on Finance.

During the course of the consultation process, one principal alternative has emerged to the Technical Paper approach. This alternative – the so called “trade-up” approach to the taxation of housing – was reflected in the recommendations contained in the Report of the Standing Committee.

B. The Trade-Up Approach

The Finance Committee recommended that GST be applied to all real property transactions – commercial and residential – at a reduced rate of 5 per cent. In the area of housing, they recommended a trade-up approach which had the following key elements:

- GST would apply to purchases of both new and used homes, but only on the incremental value. In other words, an individual selling a home for \$100,000 and purchasing another for \$250,000 would pay tax of 5 per cent on the difference of \$150,000.
- This basic approach would apply to sales of rental properties on the same basis as for owner-occupied housing.
- The operation of the tax would rely on a system of credits. Vendors selling a residential complex would obtain a credit equal to the tax on the sale. The credit could then be applied against the GST incurred on a subsequent purchase of a residential complex. This would result in tax being collected only on the incremental value of the purchase.
- The credit would not be refundable where an individual traded down to a lower-priced home or left the housing market. The non-refundability of the credit is the principal source of additional revenues resulting from this tax design and, therefore, is a critical feature of the proposal.

The Finance Committee estimated that adopting this treatment would generate up to \$1.6 billion in additional revenue, over and above the Technical Paper proposal. Indeed, this represented the single largest component of the package of measures proposed by the Committee to lower the overall GST rate.

Despite the magnitude of the potential revenue available, and its value in achieving a lower rate, broadening the tax base to include resale housing raises a number of very difficult issues; in particular, the non-refundability of the credit in situations where individuals leave the housing market.

(i) Tax Avoidance

A substantial portion of the additional revenue generated by the trade-up approach would arise where elderly individuals sold their existing home in order to trade down to a lower priced unit or leave the owner-occupied market. In these instances, the tax on the sale of the home would exceed the tax on a subsequent purchase and, therefore, the vendor would not be able to use the full value of the credit.

Given the magnitude of these credits – the credit on a \$200,000 house would be \$10,000 – this system would create incentives to find ways of transferring properties to children. Where this occurred, the child would be able to use the credit from a future sale of the property against a subsequent purchase of another property – in effect, allowing the credit to be passed on from one generation to the next.

While conceptually this result might be appropriate, it would significantly erode revenues. Securing these revenues would require intrusive and heavy-handed anti-avoidance measures.

(ii) Distortion of Investment Choices

In the rental market, the fact that the credit would be non-refundable could distort investment choices by creating a lock-in effect for investors. The Finance Committee's recommendation partially addresses this concern by allowing credits from the sale of rental properties to be used on any subsequent purchase during the investor's lifetime. That said, however, a significant lock-in effect would remain, since over time the value of these credits would be eroded by inflation and escalating real property values. To the extent this occurred, the proposal would generate less additional revenue and lead to an inefficient allocation of resources due to the distortions in investment activity.

At the same time, investors in real property would obviously try to arrange their affairs to ensure transfers of property did not attract tax. One relatively straightforward approach would be to transfer property into a corporation – subsequent transfers of the property would then involve the sale of shares rather than the property itself.

(iii) Fairness

The trade-up approach also raises a basic issue of fairness. At the same time that the tax rate on expensive homes would be reduced to 5 per cent, purchasers of moderately priced homes would be asked to pay somewhat more tax on their purchase. To the extent the burden of the tax fell on first-time home buyers, it would be inconsistent with the government's commitment that the GST not pose a barrier to the affordability of housing.

In contrast, under the approach proposed in the Technical Paper, purchasers of very expensive new homes would pay tax at the full GST rate since they would not be eligible for the rebate. Moreover, the structure of the rebate would protect modest-income home buyers by limiting the change in typical house prices in virtually every city in Canada to less than 1 per cent.

Finally, it is important to recognize that the trade-up approach would also impose a substantial new compliance burden on purchasers and vendors of used housing – representing about 350,000 transactions yearly. Ultimately, as the housing stock turned over, this could involve virtually all homeowners in remitting tax and keeping track of credits from previous sales.

As a result of these difficulties, the government has decided to maintain the basic treatment outlined in the Technical Paper.

C. Housing Rebate

(i) General Approach

The government remains committed to ensuring that the GST not pose a barrier to affordable housing. As a result, the housing rebate will remain a key element of the GST proposal. As a consequence of the reduction in the GST rate to 7 per cent, there will be an arithmetic adjustment in the size of the rebate to ensure that the vast majority of new homes will be taxed at a rate of 4.5 per cent.

In response to the rebate structure outlined in the Technical Paper, a number of housing analysts have suggested that the structure of the rebate, with three different threshold levels, is unnecessarily complex. More importantly, they argued that the phase-out of the rebate was too rapid, leading to distortions in housing markets and creating the potential for significant avoidance activity.

As a result, the government has decided that, although the underlying objectives of the rebate remain the same, the precise structure will be modified to simplify its operation and to reduce market distortions. The revised structure is outlined below.

- For homes priced at or below \$350,000 the rebate will equal 2.5 percentage points of tax; and
- For homes priced between \$350,000 and \$450,000 the rebate will be calculated on the basis of the following formula:

$$\text{Rebate} = \$8,750 \times \frac{(450,000 - \text{house price})}{100,000}$$

Purchasers of homes priced in excess of \$450,000 will not receive a rebate. The impacts on typical house prices are displayed in Table 3. In light of the reduction to the GST rate, the cost of the rebate program will fall from approximately \$900 million to approximately \$500 million.

Table 3

Effect of the GST on Typical House Purchases

City	Current house price ⁽¹⁾	Existing FST ⁽²⁾	Additional tax with 7 per cent GST	GST rebate	Additional tax after rebate	Price change	Net effect on monthly mortgage payments ⁽³⁾
			(dollars)			(per cent)	(dollars)
Halifax	100,000	4,050	2,700	2,400	300	0.3	2
Charlottetown	95,000	4,850	1,450	2,250	(800)	(0.9)	(5)
Trois-Rivières	75,000	3,650	1,350	1,800	(450)	(0.6)	(3)
Montreal	105,000	3,750	3,350	2,550	800	0.8	6
Toronto	290,000	7,900	11,850	7,050	4,800	1.6	37
North Bay	160,000	7,050	3,650	3,800	(150)	(0.1)	(1)
Regina	110,000	4,150	3,300	2,650	650	0.6	5
Edmonton	130,000	5,250	3,500	3,100	400	0.3	3
Vancouver	210,000	7,300	6,900	5,050	1,850	0.9	14

⁽¹⁾ Based on CMHC price data for the period January 1989 to October 1989.⁽²⁾ Included in the current house price.⁽³⁾ Based on a 25-per-cent downpayment and a mortgage amortized over 25 years at a 12-per-cent interest rate.

This rebate will substantially offset the impact of the tax on the vast majority of newly constructed houses purchased in Canada. Specifically, over 90 per cent of new house purchases will be eligible for the full rebate. In total, more than 95 per cent of new house purchases will receive some assistance. As a result, the impact on typical house prices will be less than 1 per cent in most cities – and even in the Toronto area, the increase will be only about 1.6 per cent.

(ii) Owner-Built Homes

The rebate for newly constructed homes described above will apply in cases where the house is purchased from a builder who supplies both the land and house as part of a single transaction. Although this is the most common method of acquiring a new home, it is by no means the only method. There are many cases where purchasers acquire the land separately from the house and may undertake all or part of the construction themselves. The Technical Paper indicated that the housing rebate would apply in these circumstances.

Consistent with the structure of the general rebate, the value of the rebate for owner-built homes will depend on the total value of the property (house and land). In addition, for owner-built homes, the rebate will depend on whether GST was paid on the acquisition of the land.

For properties valued at or below \$350,000 and where GST was paid on the land, the purchaser will be entitled to a rebate equal to the lesser of \$8,750 or 36 per cent – roughly equivalent to 2.5/7ths – of the total tax paid. If tax was not paid on the land, the rebate will be equal to 10 per cent of the tax paid.

As under the general rebate, the assistance will be phased out between \$350,000 and \$450,000. Table 4 summarizes the rebate.

Table 4

Rebate for Owner-Built Houses

Value of property (\$'000)	Value of rebate	
	GST paid on land purchase	No GST paid land purchase
0 – 350	the lesser of 36% of GST paid or \$8,750	the lesser of 10% of GST paid or \$1,720
350 – 450	the lesser of 36% of GST paid or $\$8,750 \times A^{(1)}$	the lesser of 10 % of GST paid or $\$1,720 \times A^{(1)}$
450 +	no rebate	no rebate

⁽¹⁾ A is equal to $\frac{(450,000 - \text{property value})}{100,000}$

Where the value of the completed dwelling is clearly less than \$350,000, the purchaser will not be required to obtain a formal appraisal. As a result, the vast majority of owner-built homes will not require an appraisal and the rebate will be calculated simply as a percentage of tax actually paid. Only where the value of the property is close to or exceeds \$350,000 will the purchaser be required to obtain a formal appraisal. For properties appraised at greater than \$350,000 the rebate will be calculated on the basis of this appraisal.

D. Other Issues

(i) Short-Term Accommodation

The Technical Paper provided a specific exemption for long-term accommodation – in other words, accommodation in a residential unit for a period of one month or longer.

During consultations since the release of the Technical Paper, concerns were expressed that this approach did not adequately address situations where individuals without permanent homes live in low-cost accommodation on an intermittent basis. The Technical Paper included a specific exemption for supplies of short-term accommodation by charities and non-profit organizations for the relief of poverty, suffering or distress. However, it was argued that relief should also be extended to low-cost temporary accommodation offered by the private sector.

Indeed, in response to these concerns, the Finance Committee recommended an exemption for short-term accommodation supplied for less than \$20 per day.

The government believes that this idea has merit and would be consistent with the exemptions for non-profit organizations and charities in this area. As a result, an exemption will be provided for all short-term accommodation in a residential unit supplied for less than \$20 per day or \$140 per week.

(ii) Clearance Certificates

The Technical Paper proposed that in transactions of real property exceeding \$1 million the vendor would be required to obtain a certificate from Revenue Canada verifying that tax had been paid. The purchaser would be required to obtain a copy of this certificate in order to be eligible for an input tax credit on the transaction.

A number of groups have argued that difficulties could arise where the vendor did not remit the tax and obtain a certificate. In this circumstance, the purchaser would be unable to claim an input tax credit.

In response, the Finance Committee recommended that the purchaser be allowed to remit tax directly in these circumstances. The vendor would only be required to notify Revenue Canada of the sale.

On balance, the government believes that the Finance Committee proposal will simplify the administration of the tax in this area while providing certainty for purchasers of expensive properties.

Hence, vendors will not be required to obtain clearance certificates for sales to registrants of real property. Such purchasers will be required to account for the tax directly on these transactions. This will allow the tax to be recorded and an offsetting input tax credit claimed on the same GST return.

(iii) Long-Term Rentals of Land

Although the Technical Paper included an exemption for long-term residential rents, representatives of the real estate industry have pointed out the lack of a specific reference to the situation where an individual owns a residential unit, but rents the land on which it is located. The most common example is the rental of a mobile home pad. However, it is also becoming increasingly common – particularly in retirement communities – for individuals to purchase a home without the associated land and then pay a monthly fee which covers the lease of the land and a share of maintenance and upkeep of the common areas.

The government's view is that it would be inconsistent to tax such land rentals, since they are an integral part of the cost of long-term accommodation. Accordingly, an exemption will be provided for the long-term rental of land on which a residential unit is located. This will include mobile home pads and the rental of land on which a permanent home is located. However, it will not extend to campgrounds or the rental of space for motor homes and trailers since they do not qualify as residential units.

Section 7: Charities, Non-Profit Organizations and Selected Public Sector Bodies

A. Introduction

The rules governing the operation of the GST in the charitable and non-profit sector are designed to strike a balance that recognizes the important role of charities and non-profit organizations in Canadian society, while ensuring that competitive equity is maintained for private businesses offering very similar services. Accordingly, although most activities of charities will be exempt, tax will apply on a specified list of supplies which are of a type generally made by commercial businesses. Similarly, the GST will include several exemptions for sales by non-profit organizations, although these are more limited in scope given the diversity of this group and their greater involvement in commercial activities.

Charities and non-profit organizations as a whole are not given special status under the existing federal sales tax, although some relief is provided for specified institutions, particularly in the area of health and education, and for specific goods commonly purchased by these organizations. As a consequence, all charities currently bear an element of sales tax on their purchases. Nevertheless, given the broader GST base, these organizations would generally incur additional costs under the new tax. In recognition of this, two important features which are of substantial benefit to charities and non-profit organizations have been incorporated into the GST system – the treatment of grants and subsidies and the special 50-per-cent rebate for purchases by charities and substantially government-funded non-profit organizations.

In other jurisdictions with value added taxes, the treatment of grants and subsidies received by charitable and non-profit organizations varies significantly. In New Zealand, for example, the grant is directly subject to tax. In many other countries, these grants are treated as exempt supplies. In these instances, although no tax is payable on grants received, they nevertheless have the effect of limiting the recipient organizations' ability to claim input tax credits where they are making taxable supplies which are partially funded by the grants and subsidies.

A different approach has been taken toward the treatment of grants and subsidies under the GST. Under this approach, the grants are neither taxed nor do they limit the claiming of input tax credits available to the organization – in effect, they are ignored for GST purposes. The result is that where an organization makes taxable supplies at a subsidized price, it nevertheless will be entitled to a full refund of the tax on purchases relating to the taxable activity. This is a

significant benefit for charities and non-profit organizations which make taxable supplies; in many cases they will claim more tax back than they collect on their sales.

Many charitable and non-profit organizations will also be paying GST on purchases for which they will not be able to claim input tax credits. To assist these groups, the Technical Paper indicated that charities and substantially government-funded non-profit organizations would be eligible for a rebate of 50 per cent of the GST paid on their purchases for non-commercial use. This rebate will substantially reduce any additional costs that the GST might have entailed for charitable and publicly supported non-profit activities. Indeed, it is important to recognize that the lower rate of GST coupled with the 50-per-cent rebate will mean that the net tax on the purchases of charities and non-profit organizations will be significantly less than would have been the case under the initial Technical Paper proposals.

On the basis of extensive consultations with representatives of the charitable and non-profit sector, the government is confident that the overall approach to the treatment of this sector is appropriate. Nevertheless, certain areas were identified where further refinement and clarification of the specific proposals set out in the Technical Paper are required.

B. Alternative Accounting Method

The provision of special exemptions and other relieving measures inevitably gives rise to some additional complexity in a tax system such as the GST. A key concern expressed by representatives of the charitable and non-profit sectors, in the course of consultations with the Department of Finance and in submissions to the House of Commons Standing Committee on Finance, was the additional bookkeeping requirements that the GST might entail. This is of particular concern to small organizations which typically do not have sophisticated accounting systems.

Given the breadth of the exemptions for sales by charities and non-profit organizations, in many cases, the only paperwork the GST will entail will be in completing a periodic application for a rebate equal to 50 per cent of the total tax paid on their purchases. Additional accounting would be required in the case of an organization which is engaged in non-commercial activities but which also has taxable sales in excess of the small trader's threshold. Like other registrants, such an organization will have to account for tax on its taxable sales, file GST returns and will be eligible to claim input tax credits.

Under the normal rules for claiming input tax credits and rebates, an organization making both taxable and exempt supplies would have to separate its purchases into two categories – those for use in taxable activities and those for non-commercial use. The organization would then be entitled to claim full input tax credits in respect of the first category and the 50-per-cent rebate on the remainder. Under this system, the organization would have to keep track of the

end use of its purchases. In addition, prorating would be required where a single expense, such as commercial rent, was incurred for both taxable and exempt purposes.

Certain purchases, namely inventory acquired solely for resale, large capital items and real property, do not pose a major difficulty for the calculation of input tax credits and the 50-per-cent rebate. The end use of the inventory is quite clear. If the resale is taxable, a full input tax credit is allowed. Similarly, if capital or real property is acquired primarily for use in taxable activities, a full input tax credit may be claimed on the property; otherwise, the 50-per-cent rebate applies. However, it is more difficult to track the use of such items as general office supplies, or to allocate common overhead expenses to specific activities. To avoid this complexity, an optional simplified method of calculating input credits and the 50-per-cent rebate on such purchases will be provided for charities and substantially government-funded non-profit organizations.

Under the simplified method, an organization would claim input tax credits in the normal manner for inventories and for purchases of capital goods and real property over \$10,000. However, in lieu of determining the actual input tax credits allowable on its remaining purchases, the organization would be permitted to claim a rebate equal to a prescribed percentage of its taxable sales – a proxy for the portion of its purchases relating to taxable activities. The organization would then claim a rebate of 50 per cent of the remainder of the actual tax paid on its purchases. The following example shows how the input tax credit and rebate of tax on purchases would be calculated under this method using, for illustrative purposes, a prescribed percentage of 20 per cent.

	(in dollars)
Total purchases of inventory	1,000
GST paid on inventory	70
Other taxable purchases	3,500
GST paid on other purchases	245
Revenue from taxable sales	2,000
GST collected on taxable sales	140
Calculation of Input Credit and GST Rebate:	
Input tax credit for GST paid on inventory	70
Rebate of estimated GST on other purchases related to taxable supplies	
20% of \$2,000 × 7%	28
50% rebate of remaining tax paid	
50% of (\$245 – \$28)	109
Combined input credit and rebate	207
GST remittable on taxable sales	140
Net tax refund	67

The alternative method of calculation described above will significantly simplify the accounting of charities and non-profit organizations. It will eliminate the need for these organizations to track purchases and pro-rate costs. Further consultations will be held with representatives of the charitable and non-profit sector to refine the details of this option and ensure that it results in a reasonable approximation of the refund to which the organization would otherwise be entitled.

C. Rebate to Non-Profit Organizations

Substantially government-funded non-profit organizations will be entitled to the same rebate of tax paid on purchases as charities. The Technical Paper proposed that, in order to qualify for this rebate, a non-profit organization would have to receive 50 per cent or more of its revenues in a year in the form of federal, provincial and/or municipal grants.

The Department of Finance, as well as the House of Commons Standing Committee on Finance, received representations from several charities and non-profit groups that expressed the view that the 50-per-cent funding threshold is too high and in fact inconsistent with the objective of many of these organizations to reduce their reliance on grant funding to less than 50 per cent.

In response to this concern, the funding threshold will be lowered to 40 per cent. This level strikes a balance between maintaining consistency with the self-funding objectives of these organizations and ensuring that the rebate is targeted to publicly supported organizations.

In the course of consultations, non-profit organizations also expressed a concern that under the Technical Paper proposal, they would be entitled to file for the 50-per-cent rebate only once annually, at the end of their fiscal year. Apart from cash flow costs, this delay in filing the rebate claim would result in significant uncertainty for these organizations when making budgetary decisions throughout the year. The proposed restriction on filing was in recognition of the fact that the eligibility of these organizations for the rebate will be dependent on the degree of government funding they receive for the year. However, it was pointed out that there are many organizations whose long-standing funding arrangements or firm commitments from governments would make it possible to ascertain their eligibility for the rebate before their year-end.

Accordingly, the rebate program will be designed so that non-profit organizations will be eligible to claim the rebate during the year on a quarterly basis or, where they are registrants, with their GST returns, providing they can satisfactorily show that they will meet the funding threshold for the year. For this purpose, the degree of government funding over prior periods will be a major consideration.

D. Purchases Eligible for Rebate

The Technical Paper indicated that certain goods acquired solely for resale purposes would not be eligible for the 50-per-cent rebate. This has led to some

uncertainty regarding goods purchased for sale or distribution in the course of special fund-raising campaigns, such as the sale of peanuts by the Kidney Foundation or daffodils by the Cancer Society. To clarify, the rebate will be allowed in respect of goods acquired specifically for the purpose of re-supply in the course of special fund-raising events. However, no rebates will be provided for GST paid on alcoholic beverages and tobacco products acquired for re-supply on an exempt basis, even if such goods are supplied in the course of a fund-raising event. Consistent with this restriction, the specific exemption for volunteer sales by non-profit organizations of items under \$5 each will not apply to sales of alcoholic beverages or tobacco.

E. Interest on Outstanding Rebate Claims

The draft GST legislation provided that outstanding rebate claims by charities, non-profit organizations and selected public sector organizations would be credited with interest beginning 60 days after the day the application for the rebate was received by Revenue Canada. However, interest on outstanding net tax refunds owing to other GST registrants would be credited as of 21 days from the day of filing the GST return. In response to concerns over this timing difference, and in the interest of simplifying the administration of the system, the 21-day rule will apply in both cases.

F. Scope of Specific Exemptions

A number of concerns raised in discussions with representatives of the charitable and non-profit sector revealed a need for clarification in the following areas:

(i) Volunteer Activities of Charities

The Technical Paper outlined an overriding exemption for supplies made by charities where all or substantially all of the direct day-to-day administration and operation of an activity is undertaken by volunteers. A concern was raised that, if this requirement were narrowly interpreted as referring only to persons who oversee an activity (as opposed to those who actually carry out the operations), many volunteer activities would not qualify for the exemption.

To clarify the scope of the volunteer exemption, an activity will be considered to be volunteer-run if the combined administrative and other functions performed in carrying on the activity are substantially all performed by volunteers. This means, for example, that if the co-ordination of a fund-raising drive is solely undertaken by a few paid staff, while the door-to-door selling is carried out by several volunteers, the sales will be exempt under the volunteer provision. On the other hand, if a few volunteers plan an activity but the various functions (such as managing the event, soliciting orders, catering or entertaining) are carried out substantially by paid staff or contract workers, the activity will not qualify for the volunteer exemption.

(ii) Children's Recreational Programs

The Technical Paper proposed a special exemption for non-profit children's recreational programs. A number of organizations expressed concern that there are numerous programs ordinarily provided for children 14 years of age or under that could inadvertently fall outside the scope of the proposed exemption if a small number of older children are also permitted entry into the programs. Clearly, it is not the intention to exclude such programs. To ensure that the intended policy is realized, the legislation will provide that, where it may reasonably be expected, given the nature of the activities or the skill level required to participate in those activities, that a program will be provided **primarily** to children 14 years of age or under, the program will qualify for the exemption.

(iii) Sponsorships and Gifts

The Technical Paper indicated that gifts or donations given to a charity or non-profit organization will not be taxable. As well, where the donor is a registrant, input tax credits will be allowed in respect of non-monetary gifts that are reasonable in the circumstances and either relate to a promotional campaign of the donor or are goods manufactured or normally traded by the donor. Furthermore, any amounts for which a charitable or political donation receipt is issued for income tax purposes will not be included in the taxable value of a supply, even if the amount is required to be paid in order to receive the supply (e.g., the portion of the admission fee to a fund-raising dinner for which the individual attending the event may receive a receipt for income tax purposes).

The Technical Paper, however, did not specifically address the situation where a commercial sponsor pays an amount, in cash or in kind, to a charity or non-profit organization in return for promotional services provided, or the right to use the recipient organization's logo. Several non-profit organizations, particularly amateur sports associations, expressed concern over the uncertain GST status of such sponsorships.

To address these concerns, the legislation will provide that these sponsorships will be treated the same as the receipt of a grant or subsidy. In other words, they will not be treated as consideration for a supply and, accordingly, will not be taxed.

(iv) Memberships in Non-Profit Organizations

The Technical Paper proposed to exempt the supply of memberships in a non-profit organization if the only direct benefit received by members individually was the right to vote at or participate in meetings and the right to receive newsletters or reports on the activities or status of the organization. Specifically excluded from the exemption were memberships which entitle members to receive goods or services, including publications, for which a fee ordinarily would be charged.

A number of non-profit associations indicated in the course of consultations that there are instances where additional services are provided to members. However, the services involve no significant monetary benefit. For example, it is not uncommon for non-profit associations to supply their members publications which are also sold on a cost recovery basis to non-members. The value of the publications is often insignificant in relation to the price of the membership. As well, some non-profit associations, particularly professional or trade associations, assist their members by investigating complaints and acting as conciliator in disputes involving members. Although such assistance obviously directly benefits those individual members involved in a dispute, for most members the availability of these services provides only an indirect benefit. Finally, although some associations provide their members with the exclusive right to purchase services which only the association offers, often the members nevertheless are required to pay the full price for such services.

The government agrees that the rules regarding membership fees should be modified to accommodate these circumstances. In particular, the rules will ensure that the provision of goods or services in the manner described above will not alter the exempt status of a membership.

(v) Election to be Taxable on Real Property Supplies

As indicated in the Technical Paper, charities, non-profit organizations and selected public sector organizations will be exempt on most of their supplies of real property. This exemption will greatly simplify compliance in many instances and, indeed, will be particularly beneficial where these organizations supply real property to each other. For example, school boards frequently swap land and buildings. As well, charities often lease available premises on a long-term basis to other charities.

However, in the course of consultations, some organizations expressed a preference to be taxable on certain supplies of real property. In particular, it was noted that, where an organization supplies long-term leases of commercial property to businesses, it would be preferable to charge tax and claim input tax credits for purchases related to the maintenance of, or improvements to, the property. The businesses could, in turn, claim input tax credits for tax on the lease payments. Such treatment would avoid tax cascading and allow the organization to compete on an equal footing with other commercial landlords.

Accordingly, charities, non-profit organizations and selected public sector organizations will be allowed to elect, on a property-by-property basis, to have all supplies of a particular property treated as taxable supplies. Thereafter, the organization's entitlement to input tax credits and the tax consequences of a change in the use or a sale of the property would follow the normal rules that apply to commercial owners of real property.

Section 8: Financial Services

A. Introduction

In concept, financial services should be taxed under a broadly based sales tax like the GST. They represent consumption on the part of the purchaser – even though they are often purchased in conjunction with savings or investment activities.

However, applying a sales tax to financial services is exceptionally difficult because of the fact that many of these services are priced in an implicit manner. For instance, the price charged by a bank for accepting deposits and lending money is often implicit in the difference between the interest rates charged to borrowers and the rates paid to depositors – that is, the margin or spread. Because of these complexities and the fact that no other country has been able to successfully include financial services in their sales tax base, the Technical Paper indicated that financial services will be exempt under the GST. As with all other goods and services, exported financial services will be zero-rated. This approach has been endorsed by the House of Commons Standing Committee on Finance in its report on the GST.

While the Technical Paper outlined the basic design of the tax, a number of issues required further consultation:

- the definition of a financial service;
- the definition of a financial institution;
- the treatment of intra-group transactions; and
- methods for allocating inputs in determining input tax credits.

On the basis of recommendations from the House of Commons Standing Committee on Finance and the government's consultations with representatives from the financial industry, this chapter describes further refinements to the government's proposed treatment of financial services under the GST.

B. The Definition of a Financial Service

As outlined in the Technical Paper, the definition of a financial service will include financial intermediation, market intermediation, risk pooling and all services closely related to these activities.

(i) Mixed Supplies

Financial institutions often bundle several different services together and provide them as a package for a single fee – e.g., bank service charge packages. The application of the tax is straightforward as long as the component services are either all taxable or all exempt.

However, in some cases, a single fee or charge can cover a mix of taxable and exempt financial services. In determining the tax status in these circumstances, vendors will not generally be required to break these supplies into their component parts. Instead, where a supply includes more than one service and one of these is a financial service, the supply will be exempt if it *primarily* involves financial services. For instance, if a bank offers personalized cheques (taxable) as part of a package where all other components are exempt, the entire charge will be exempt.

(ii) Non-Registered Insurers

The Technical Paper proposed that services related to insurance policies sold by licensed insurers would be exempt from GST. In contrast, warranties and other forms of insurance provided by firms not licenced to sell insurance would be taxable since these services are largely non-financial. For example, insurance that is typically supplied in conjunction with another good or service, such as car rental insurance, would be taxable.

However, under this approach, medical and dental plans provided by non-registered insurers would have been taxable, even though they compete directly with licensed insurers who will sell these products on an exempt basis. In order to ensure equitable treatment, the definition of an exempt insurance service has been extended to include health and dental insurance plans, whether provided by a licensed insurer or by another person.

(iii) Property and Casualty Insurance

The Technical Paper proposed including property and casualty insurance services as financial services and, therefore, treat them as exempt. In response, the industry has suggested that these services are not financial in nature and therefore should be taxable.

On balance, the government believes that treating property and casualty insurance as a financial service is the most appropriate approach and is consistent with the general treatment of financial services. It has been recommended by the Standing Committee on Finance and is similar to the treatment of property and casualty insurance in virtually every other country with a tax of this kind.

The government will continue to work with the industry to explore methods of minimizing the consequences of the GST for claims costs relating to commercial activities.

The services provided by insurance adjusters will be taxable.

C. The Definition of a Financial Institution (*De Minimis* Rule)

As a result of exempting financial services, providers of financial services will be required to apportion inputs between their use in financial and other activities for the purpose of claiming input tax credits.

To simplify the operation of the tax for firms whose financial activities are only ancillary to their main activities, there will be, as proposed in the Technical Paper, a *de minimis* rule to determine which firms will be treated as financial institutions. Registrants who fall below the *de minimis* threshold will not be defined as financial institutions and will not have to allocate any inputs to the provision of financial services where those services are related to their commercial activities.

For GST purposes, there will be two types of financial institutions:

- **listed financial institutions**, which will include banks, trust companies, financial co-operatives, insurers, investment dealers, and investment funds, all of whom clearly provide predominantly financial services and to whom the *de minimis* rule will not apply; and
- **other financial institutions**, which will include other firms who, on the basis of the *de minimis* rule, are considered to be providing a significant amount of financial services.

The *de minimis* rule involves a straightforward calculation so that firms can easily determine whether or not they are affected by the financial institution rules. Basically, firms whose annual revenue of an income nature from interest, dividends and separate fees for financial services accounts for more than 10 per cent of their total revenue or more than \$10 million, will be defined as financial institutions. For the purpose of this rule, firms will not be required to include interest and dividends received from a related non-financial company, as long as that income is not income from a business for income tax purposes. For any particular reporting period, the *de minimis* rule will be based on results for the immediately preceding fiscal period.

Firms defined as financial institutions on the basis of the *de minimis* rule will not typically be providing predominantly financial services, but they will be providing a significant amount of financial services and, in many cases, will be in competition with listed financial institutions. Therefore, they should be treated on the same basis as listed financial institutions.

During consultations, concern was expressed that the *de minimis* rule could result in a firm being categorized as a financial institution simply on the basis of large interest or dividend receipts, even though it may not be providing significant financial services. While the government recognizes these concerns, the basic structure of the *de minimis* rule will be maintained. For many companies, the concerns are addressed by the exclusion of interest and dividends from related companies. In addition, given the fact that inputs will be allocated on a reasonable basis rather than necessarily on an arbitrary revenue-based approach, the affected firms should not face an inappropriate tax burden or significant compliance costs.

D. Treatment of Intra-Group Transactions

(i) Background

For both regulatory and business reasons, financial institutions often carry out activities such as data processing or management through related companies. The exemption of financial services means that taxable services purchased by financial institutions from related companies and used in the provision of financial services would be subject to GST. As a result, these services would become more costly to the institution than if it performed them in-house.

In the absence of special rules, the GST could produce anomalous and inequitable results, forcing financial institutions to restructure their operations and penalizing firms that are forced by regulation to carry out certain activities in separate entities.

In addition, the unique corporate structure of financial co-operatives – credit unions and caisses populaires – would, in the absence of special rules, give rise to serious inequities and would place financial co-operatives at a competitive disadvantage relative to other deposit-taking institutions.

The structure of a financial co-operative network is, in many respects, analogous to a large bank, with the central co-operatives carrying out activities similar to the head office of the bank. Under the GST, taxable services provided by the head office to a branch (such as training) would be within the same entity and, therefore, would not be subject to tax. However, those same services provided by a central co-operative to a local co-operative would be taxed since the central and the local are two separate entities. This would clearly be inequitable.

These problems were acknowledged in the Technical Paper and subsequently were the subject of consultations with representatives of the financial sector.

(ii) Approach

The key considerations in developing rules for intra-group transactions were:

- the range of services eligible for intra-group treatment;
- the appropriate criteria for determining the membership of a related group; and
- ensuring that the rules adequately accommodate the unique structure of financial co-operatives.

The Technical Paper proposed that special rules be developed only for a selected list of services, such as data processing. During consultations on this issue, it became clear that to address adequately the issue, the list would have to include a broader range of services such as management and administration assistance and advice. Given that these services represent the vast majority of intra-group

charges, and that it would be very difficult to establish an equitable borderline around a specified list of services, it was decided that all services, including leases, will be eligible for the intra-group rules.

For the purposes of these rules, registrants will be closely related where the degree of common ownership is at least 90 per cent. Restricting the application of these rules to a high level of common ownership will eliminate the most serious inequities for services purchased from a closely related corporation. At the same time, these rules should provide a level playing field for all institutions by restricting their application to only situations where the companies are closely related.

Registrants who are residents in Canada and members of a group that includes a listed financial institution will, on an election basis, be allowed to exempt service charges between themselves. Where two firms jointly elect for this exemption, all supplies between them will be exempted and both firms will be treated as listed financial institutions.

Once two companies have elected to exempt supplies between themselves, the election will stand for at least one year, or until they are no longer closely related, whichever is earlier. After one year, the companies will be able to revoke the election, and all supplies would then become taxable. Once an election has been revoked, the permission of the Minister will be required in order for the firms to re-qualify for exemption on intra-group supplies.

Because of their unique ownership structure, financial co-operatives would not qualify under the closely related test. The rules will be extended to include all services from one financial co-operative to another – including transactions between a financial co-operative and its stabilization fund.

In addition, where a group of financial co-operatives jointly own a separate company (e.g., a data processing company), each one will be considered closely related to the company if together they own at least 90 per cent of the company.

The GST legislation will provide some flexibility to permit an exception to the 90-per-cent ownership rule in very limited circumstances.

E. Apportionment of Inputs for Input Tax Credits

(i) General Approach

Since financial institutions typically will have a mixture of taxable, zero-rated and exempt supplies, they will be required to apportion their inputs between these various activities for the purpose of claiming input tax credits.

The government remains committed to ensuring that an accurate allocation process is adopted. Therefore, the legislation will require that the allocation method be reasonable in the circumstances.

Experience in other countries clearly shows that methods which attribute inputs directly to activities yield the most accurate and equitable results. In contrast, revenue-based approaches, while somewhat simpler, have proven to be inequitable and prone to manipulation. As a result, the use of revenue-based formulae will be kept to a minimum and, to the maximum possible degree, input tax credits will be based upon the specific use of the input.

The government recognizes that this allocation process may impose an additional compliance burden on some institutions. As a result, in the period leading up to the implementation of the tax, Revenue Canada will consult with the industry in an effort to develop appropriate methods of apportioning inputs.

For persons other than financial institutions, purchases (other than capital goods) which are used 90 per cent or more in a commercial activity will be fully creditable. Similarly, where these inputs are used at least 90 per cent in exempt activities, they will not be eligible for any input tax credits. These rules would not be appropriate for financial institutions since there may be many instances where an input is used less than 10 per cent in commercial activities. As a result, these rules will not apply to financial institutions.

(ii) Change-in-Use Rules

Financial institutions will be allowed to claim input tax credits on capital goods to the extent that these purchases are used in making taxable or zero-rated supplies. Since the use of capital goods can change significantly over time, input tax credits will be adjusted where the extent of the use of these capital goods in commercial activities has changed.

In order to simplify the computation of input tax credits, adjustments will only be made where the cumulative change in use exceeds 10 per cent. In addition, financial institutions will only track the change in use of capital goods where its purchase price exceeds \$50,000. This \$50,000 threshold will not apply to changes in use arising from an election to provide exempt supplies to a closely related person as described in Section D.

F. Other Issues

(i) The Treatment of Investment Funds

Investment funds, such as mutual funds and investment corporations, are essentially conduits through which individuals carry out investment activities. These funds will be defined as listed financial institutions.

Management services provided to these funds – for instance, the daily supervision, administration and management of the fund's portfolio – will be a taxable supply, whereas charges by the fund to investors will be exempt. As a result, the services

provided through the fund will be treated on the same basis as if the investors had purchased them directly.

(ii) Income Tax Discounting Services

Tax discounters prepare income tax returns for individuals and provide these individuals with their refund immediately. For this service, the discounter charges an amount which is equal to a percentage of the refund.

Services provided by tax discounters will be taxable and, therefore, treated on the same basis as the preparation of an income tax return. Consequently, income tax discounters will be considered to have collected GST equal to 7/107ths of the amount charged to a client, as determined under the *Tax Rebate Discounting Act*.

(iii) International Insurance Services

Generally, the location of the supply of insurance services will be determined by the location of the risk. As such, where the risks covered by an insurance policy are located outside Canada, the services supplied by the insurance company in respect of that policy will be considered to be exports and will be zero-rated.

In the case of an individual life or accident and sickness insurance policy, the insurer's services will be zero-rated when the policy is issued in respect of a non-resident. For all other policies (e.g., group life, product liability), the insurance services will be treated as zero-rated supplies to the extent that non-resident risks are insured under the policy. Consequently, insurers will be eligible for credits on inputs associated with these policies in accordance with the non-resident risks covered by the policy.

(iv) Thresholds for Reporting Periods

Financial institutions will determine their reporting periods on the same basis as all other registrants. Under these rules, as outlined in the Technical Paper, a registrant's reporting period will be determined on the basis of its annual revenue from taxable and zero-rated supplies. Registrants with taxable and zero-rated supplies greater than \$6 million will be required to file monthly. Otherwise, registrants will file quarterly with an option to file monthly. Where taxable and zero-rated supplies do not exceed \$500,000, registrants will have the option of filing annually with quarterly instalments.

For the purpose of this calculation, revenue from exported financial services will not be included, since valuing these services would be either extremely complex or very arbitrary.

Section 9: Transition

A. Federal Sales Tax Inventory Rebates

On implementation of the GST, many firms will be holding inventories of new goods for re-supply on which federal sales tax previously will have been paid. As indicated in the Technical Paper, in order to avoid double taxation of these goods, rebates will be provided to firms holding inventories of new and unused goods on an FST-paid basis on January 1, 1991. Included in the definition of new and unused goods for resale will be rebuilt and remanufactured goods, as well as new and unused contractors' building materials that have not been delivered to a job site.

In designing the inventory rebate program, the objective is to balance equity with simplicity. The current federal sales tax applies at an early trade level. As a result, the tax content on goods is not generally ascertainable at subsequent trade levels.⁽¹⁾ Consequently, the calculation of inventory rebates will be based on prescribed rebate percentages in all cases. Claimants will simply apply the prescribed percentages to the value of their tax-paid inventories on January 1, 1991. To determine the value of their inventories, claimants will employ the same methods used to value inventories for income tax purposes. There will be one general rebate percentage applied to the vast majority of FST-paid goods. Separate rebate percentages will be prescribed for construction materials currently subject to the lower 9-per-cent rate and for motor vehicles. Rebates in respect of gasoline and diesel fuels will be a specific amount per litre, based on the per litre FST rate on these items on December 31, 1990. Given the practical difficulty of differentiating firms by trade level, the inventory rebate percentages will be the same for all businesses with FST-paid inventories.

Relying exclusively on prescribed rebate percentages will greatly simplify the claiming and administration of the FST inventory rebate program. As a further simplification measure, firms will be permitted to estimate their FST-paid inventories on hand as of January 1, 1991 without the need for a physical inventory count at that time. The estimated inventory in these circumstances will be based on an inventory count taken before or after January 1, 1991 where the Minister of National Revenue is satisfied that the registrant's inventory control system will permit a reasonably accurate estimate of the person's inventory on January 1, 1991.

⁽¹⁾ In this regard, it should be noted that it is the practice of some licenced manufacturers to show an "FST allowance" on their invoices. However, the amount shown is often an inaccurate portrayal of the actual tax paid. Generally, it does not reflect the various adjustments and deductions available to licensed manufacturers – amounts which, in many instances, cannot even be ascertained by licensed manufacturers until after sales have been made (e.g. subsequent volume discount adjustments, transportation cost deductions, etc.).

Claimants will be required to submit their rebate claims to the Minister of National Revenue no later than December 31, 1991.

B. Capital Goods and Equipment Leases

A focus of a number of submissions to both the Department of Finance and the House of Commons Standing Committee on Finance was the absence of any special transitional relief for capital goods acquired or equipment leases entered into before the start-up of the GST. In both cases, two basic arguments were made:

- the application of the existing FST to capital goods purchased or leased prior to the introduction of the GST will result in an element of double taxation under the new system to the extent that the FST-included cost of these items will continue to be reflected in prices after 1990; and
- the knowledge that businesses will be able to recover any tax paid on their purchases after 1990 will create an incentive to defer acquiring capital goods currently subject to FST until 1991 or, in the case of leases, to close out existing leases before 1991.

The government recognizes these as valid concerns. However, they must be weighed against the fiscal implications that would be involved in providing special transitional relief in this area. In its Report on the GST, the House of Commons Standing Committee on Finance noted that the cost of a sliding scale FST rebate on capital goods purchased in 1990 alone would be about \$1.5 billion.

Clearly, this would be an unacceptable addition to the existing federal deficit. Consequently, there will be no special transitional relief provisions for capital goods.

Nonetheless, the government recognizes that, in many cases, leasing is an alternative to financing equipment acquisitions. Persons who entered into equipment lease agreements before the release of the GST Technical Paper chose this method of financing without knowledge of the potential GST consequences. Since the acquisition of this equipment under a debt financing arrangement would not have had GST consequences, lease payments for equipment made after December 31, 1990 under an agreement in writing entered into before August 8, 1989 also will not be subject to GST.

C. Condominiums

The draft GST legislation indicated that the liability for GST on new condominiums generally will arise on the date title transfers to the purchaser. Typically, this will be on or shortly after the date of registration of the condominium corporation. However, in no event will the timing of GST liability on the purchase of a new condominium unit be permitted to extend beyond 60 days of registration if, prior to that time, possession for the purpose of occupancy has transferred to a purchaser.

No GST will apply on the purchase of a condominium unit if possession for the purpose of occupancy transfers to the purchaser before January 1, 1991 (even if title does not transfer until 1991).

An important concern raised in the course of consultations on the transitional rules relating to condominiums focussed on the fact that a number of condominium units not scheduled for completion after 1990 were pre-sold to individuals prior to release of the draft GST legislation. Similarly, a number of limited partnerships entered into contracts with developers for the construction of condominium complexes. It was pointed out in both cases that firm purchase and sale agreements had been entered into with no prior knowledge of the potential GST implications by either vendors or purchasers. Clearly, it would be unfair in these circumstances to allow the normal GST rules to apply and require payment of an additional tax over and above the already agreed upon price (part of which reflected anticipated FST costs to be incurred during construction).

In response to these concerns, condominium units sold to individuals and complexes sold to limited partnerships under a purchase and sale agreement signed by the purchaser(s) on or before October 13, 1989 (that is, the date of release of the draft GST legislation) will not be subject to GST.

So as not to unduly complicate the GST for builders, they will still be permitted to claim the FST rebate on all unfinished and unoccupied units – including grandfathered sales – on January 1, 1991 in the normal manner. Moreover, they will be permitted to claim input tax credits in the normal manner in respect of any GST paid on inputs relating to grandfathered sales.

However, builders will be required to pay a special tax equal to 4 per cent of the selling price of any grandfathered sales. In the case of units sold to individuals, the tax will apply at the time when possession of the unit transfers to the purchaser. In the case of complexes sold to a partnership, the tax will apply at the time when ownership transfers to the partnership or 60 days after the complex is registered as a condominium complex, whichever is earlier. This will ensure that the effective tax content on grandfathered condominium sales is approximately the same as it would have been if the existing federal sales tax had continued in place.

Under the normal rules of the GST, a builder who, prior to registration of a condominium corporation, leases a unit to someone other than the purchaser of the unit would be required to self-assess the GST on the unit. To ensure that the intended result is achieved for grandfathered sales of condominium complexes to limited partnerships, the self-assessment rule for new residential construction will not apply to the lease of condominium units in these cases.

D. Transactions Straddling Start-Up Date

The Technical Paper proposed a series of rules to determine the tax status of transactions straddling the start-up date. In the course of consultations with

various industry groups, five areas were identified where changes to those transitional rules are required:

- uninvoiced supplies;
- telecommunications and telecommunication programming services;
- continuous supplies of goods;
- transportation; and
- prepaid supplies.

These are described in greater detail below.

(i) Uninvoiced Supplies

The Technical Paper proposed not to apply GST to supplies of services performed or FST-exempt goods delivered prior to January 1, 1991 as long as the purchaser pays for the supply or the vendor issues an invoice for the supply prior to March 1, 1991. A number of groups pointed out that the March 1 cut-off date would give rise to significant transitional difficulties, particularly in the case of professional service providers (e.g., lawyers, accountants, etc.) who gear their billings towards March 31.

To ease these difficulties, the cut-off date will be changed to April 30, 1991. Any amounts paid or invoiced prior to that date will not be subject to GST to the extent that the amount relates to goods delivered or services performed prior to 1991. Any amount for a supply that is neither paid nor invoiced until after the end of April 1991 will be subject to GST, whether or not the amount is in respect of a supply made prior to 1991.

To further simplify the application of this rule, there will be no differentiation between FST-taxable and FST-exempt goods delivered prior to 1991. Amounts in respect of all such goods will be subject to GST if the amounts are both unpaid and uninvoiced after April 30, 1991.

(ii) Telecommunication and Telecommunication Programming Services

Telecommunication services and telecommunication programming services are currently taxed at the rate of 11 per cent. To facilitate the transition to the new system, the Technical Paper proposed to allow the current tax to apply to all billings for periods beginning prior to 1991 and ending before February 1, 1991.

Representatives of the telecommunication and telecommunication programming service industries indicated in the course of consultations with the Department of Finance that it would be a relatively simple matter for them to prorate billings for services between 1990 and 1991. Moreover, they suggested that prorating their

bills would be a fairer approach in that the tax status of services to users would not depend on the user's billing period as it would under the approach proposed in the Technical Paper.

Consequently, telecommunication and telecommunication programming services will be subject to the general prorating rule for services straddling the GST start-up date: the existing tax will apply to all such services supplied to users up to December 31, 1991, while GST will apply to all services supplied after that date. Of course, incidental equipment rental charges (e.g., telephone and pay-TV descrambler rentals) also will be prorated on the same basis.

(iii) Continuous Supplies of Goods

Under the transitional rules laid out in the Technical Paper, billings for continuous supplies of goods (e.g., electricity, gas, etc.) are to be prorated so that only goods delivered on or after January 1, 1991 are subject to GST.

A question arose in the course of consultations regarding the application of this rule in cases where consumers pay for continuous supplies under a "budget payment" or "equal billing" plan. In these instances, GST will apply to all amounts invoiced in 1991. However, there will be a year-end reconciliation so that GST, in effect, applies only to goods actually supplied in 1991. The scheduling of the reconciliation will be left up to the supplier of the goods, but must occur before January 1, 1992.

(iv) Transportation

Under the rules proposed in the Technical Paper, amounts paid for any transportation service straddling the start-up date would be prorated so that GST applies to that portion of the service performed on or after January 1, 1991. Clearly, this would be a very complicated procedure in the case of, say, a freight service commencing in December 1990 and ending in January 1991, or an airline ticket for several flights, some of which are in the very latter part of 1990, with the remainder in 1991.

As a general rule, therefore, transportation services will not be subject to GST if they commence prior to January 1, 1991. However, any passenger transportation service extending beyond January 31, 1991 will be subject to GST on 50 per cent of the consideration for the service. In addition, bus, rail and air passes will be excluded from the special transitional rule for transportation services and will be prorated over the period for which the passes are valid.

The net effect of these rules will be to significantly simplify the transition to the new system for transportation service providers. Generally, there will be no need to prorate services that straddle the GST start-up date except where there is substantial consumption of passenger services in 1991.

(v) Prepaid Supplies

The Technical Paper indicated that any supply of goods to be delivered or services to be performed after December 31, 1990 will not be subject to GST if paid for by an individual prior to April 1, 1990. A number of questions were subsequently raised about the GST status of "prepaid" funerals. Technically, "prepaid" funerals often are not prepaid. Rather, in many provinces, a person who prepays for a funeral legally only deposits money into a trust account. When the services are provided, the supplier draws upon the trust account: technically, it is only at the time that monies are drawn from the trust that payment is made for the supply. To provide greater certainty of the application of the prepaid supplies rule, specific provision will be made in the legislation to ensure that the supply of a funeral service after start-up of the GST and pursuant to a contract entered into prior to April 1, 1990 (under which any monies are deposited in trust for future payment of the service) will not be subject to GST.

Section 10: Other Operational Aspects

A. Used Goods

(i) General

The Technical Paper set out the general rules for the treatment of sales of used goods.

Sales of used goods by registrants will be taxable. Where they are sold from one registrant to another registrant for use in the course of a commercial activity, the normal rules for the claiming of input tax credits will apply.

Sales of used goods by private individuals will not be subject to GST. As a general rule, where they are sold to a registrant, the registrant will be able to claim a *notional input tax credit* as if tax had been charged and included in the purchase price paid to the individual. However, the Technical Paper indicated that notional input tax credits in respect of used goods would be limited to dealers in used goods in the first three years of operation of the GST. Thereafter, notional credits for used goods will be available to registrants generally.

As a result of the notional input tax credit, when dealers subsequently resell used goods and charge tax, the net effect is that tax will be remitted only on the dealer's margin – that is, the difference between the dealer's purchase cost and sale price.

(ii) Appreciating Used Goods

An exception to the general approach to used goods was proposed for the treatment of appreciating used goods, such as works of art, jewellery, and collectibles such as rare books, coins and stamps.

Given their appreciating nature, providing notional input tax credits for purchases of these goods from individuals means that more tax would be refunded to registrants purchasing such goods than had been collected from the individual in the first instance. In particular, applying the general used goods rules to these items would create an incentive for individuals who are registrants to transfer appreciating goods to their businesses in order to generate artificially large notional input tax credits. Moreover, providing notional input tax credits for appreciating used goods which were subsequently exported would entail an unwarranted revenue loss resulting from the notional input tax credit for tax that had never been paid. For these reasons, the Technical Paper proposed that no notional input tax credits be provided in respect of appreciating used goods.

In consultations with art dealers, auctioneers, and other businesses selling appreciating used goods, the concern was expressed that this treatment would result in substantial cascading of tax each time an appreciating good was sold to a final consumer and then resold through a dealer or auctioneer.

(iii) Revised Treatment of Appreciating Used Goods

In response to these concerns, the treatment of appreciating used goods will be modified.

Under the revised approach, business acquisitions of appreciating used goods valued at less than a specified threshold amount (say \$2,000) will be subject to the normal used goods rules. That is, businesses will be able to claim either actual or (subject to the three year transitional limitation for dealers) notional input tax credits on the purchase of these items. GST will, of course apply on any subsequent resale.

For appreciating used goods in excess of the specified threshold value, the normal used goods rules will also apply to dealers acquiring the goods as inventory for resupply. Hence, if a dealer acquires such a good from a private individual and then resells it, in effect, tax will be remitted only on the dealer's margin.

Where an appreciating used good is exported or otherwise sold on a zero-rated basis by a dealer for consideration in excess of the threshold, any notional or actual input tax credits claimed in respect of the property will be recaptured. The amount recaptured will be the input tax credit claimed in respect of the item sold or the tax that would have been collected if GST applied to the sale, whichever is less. The amount recaptured will be included in the supplier's GST return for the period in which the zero-rated sale was made. Consistent with this recapture rule, any GST paid on the purchase of appreciating used goods over the prescribed threshold amount will not qualify for the foreign tourist rebate.

Under this revised approach, acquisitions of new or used appreciating goods by a registrant, other than for purposes of resupply, will be deemed to be acquired otherwise than in the course of a commercial activity if they are in excess of the specified threshold value. Accordingly, any tax paid on these goods will not qualify for either an actual or a notional input tax credit. By the same token, however, no tax will be charged if the business subsequently resells the good.

In the absence of any provision to the contrary, the application of the revised appreciating used goods rule would mean that establishments such as art galleries or museums (which are in the business of charging admissions on a commercial basis to patrons to view exhibits of appreciating used goods) would be denied input tax credits on their acquisitions of these goods. This could have adverse implications for these entities.

Accordingly, exhibitors of appreciating used goods will be able to elect to be treated as dealers of these goods for purposes of the GST. Establishments making this election will be able to claim input tax credits on their purchases of

appreciating used goods even though they are acquired as capital properties rather than as inventory for resale. However, any subsequent sales of appreciating used goods by these entities will be taxable in the normal manner.

The threshold amounts for purposes of the revised appreciating used goods rule will be prescribed in regulations following consultations with affected industries.

B. Pay Telephone Charges

Pay telephone charges are regulated by a variety of federal and provincial bodies. So as not to interfere with regulated rates and rate-setting procedures, the Technical Paper indicated that the GST on pay telephone calls paid in coin will be a specific amount designed to approximate the general *ad valorem* rate. At a 7-per-cent GST rate, the tax will be 5¢ on each 70¢ charged for a pay telephone call. As such, 5¢ tax will apply to calls worth 70¢ to \$1.39, 10¢ on calls from \$1.40 to \$2.09, and so on.

As noted in the Technical Paper, pay telephone calls not paid in coin (e.g., charged to a calling card) will be subject to GST in the normal manner; that is, the 7-per-cent *ad valorem* tax will be collectible on the amount charged.

C. Patronage Dividends

Members of a co-operative often receive patronage dividends, usually after the end of the co-operative's fiscal year, based on the volume of members' purchases from or sales to the co-operative and results of the operations of the co-operative. Conceptually, patronage dividends should be treated in a manner similar to other price adjustments to individual customers. However, because patronage dividends under the GST often will be in respect of a mixture of both taxable and non-taxable supplies made to a variety of customers over the course of a year, the Technical Paper indicated that it would probably be impractical to require co-operatives to treat their patronage dividends as individual price adjustments to each member. Therefore, it was proposed that co-operatives treat their patronage dividends as aggregate price adjustments. Under this rule, each co-operative would be required to prorate its dividend payments to each member in any given fiscal period according to the ratio of total taxable to non-taxable supplies made to members in the co-operative's preceding fiscal period. This information would then be provided to recipients of patronage dividends who, if they are registrants, would treat that portion as including a GST adjustment. The co-operative would be entitled to claim a corresponding input tax credit in respect of patronage dividends paid to all members. For members not engaged in a commercial activity, this treatment would result, on average, in a refund of any previous overpayment of GST.

In the course of consultations on the treatment of patronage dividends, some co-operatives indicated that they had sufficiently sophisticated record-keeping systems to enable them to treat their patronage dividends as individual price

adjustments to each member in respect of each member's particular purchases throughout the year. As this would yield a more accurate result than the approach set out in the Technical Paper, the final GST legislation will provide flexibility for co-operatives to rely on this more sophisticated method if they so choose.

Of course, as indicated in the Technical Paper, co-operatives will be permitted to elect to ignore patronage dividends altogether for GST purposes. This election may be attractive to a co-operative where all of its members are registrants as it will simplify compliance while leaving both the co-operative's and its members' combined net tax liabilities unaffected.

D. Cash Discounts

Goods and services may be supplied on terms which offer discounts for prompt payment.

Where the amount charged on an invoice by a supplier is net of any discount offered, the supplier will charge tax only on that net amount. However, where the supplier invoices a customer for the full sale price and offers a discount for payment within a specified time, the Technical Paper proposed to apply GST to the invoiced amount and, where the discount is subsequently taken, adjust the GST by way of a credit note from the supplier to the customer.

Recognizing that the issuance of credit notes for GST adjustments arising from cash discounts could place a significant compliance burden on some businesses, the draft GST legislation proposed an alternative approach. Under this approach, tax would still be calculated on the invoiced amount. However, there would be no adjustments or credit notes in respect of discounts subsequently taken.

In the course of consultations on the GST treatment of cash discounts, a clear consensus emerged among various industry representatives and tax practitioners in favour of the alternative approach outlined in the draft legislation. Therefore, there will be no adjustments or credit notes in respect of cash discounts. This will simplify the operation of the tax for both vendors and buyers. Vendors will collect and remit tax on the invoiced price, irrespective of any cash discounts subsequently taken by their customers. Their customers, if they are registrants, will simply claim an input tax credit equal to the tax on the invoiced amount without any need for a subsequent adjustment if a cash discount is realized.

E. Discount Coupons

As indicated in the Technical Paper, GST will apply on the value of the consideration paid by a consumer for a good or service purchased, net of any discounts taken by the consumer, including any discounts in respect of a retailer's, manufacturer's or money coupon. The Technical Paper also proposed that any reimbursement subsequently paid to a retailer for accepting a manufacturer's coupon or a money coupon would be subject to GST in the normal manner. The

person who reimburses the retailer would be entitled to claim an offsetting input tax credit for any GST paid to the retailer. Consistent with the principle that the reimbursement for a manufacturer's coupon should, in effect, be treated as an after-the-fact reduction in the manufacturer's selling price to the retailer, the draft legislation indicated that the GST status of the reimbursement for a coupon would hinge on the GST status of the goods purchased by a consumer and for which the coupon was redeemed.

A number of industry groups in the course of consultations on the operation of the GST indicated that the proposed treatment of reimbursements for manufacturer's and money coupons would be quite cumbersome in practice. The system would be particularly difficult for small grocery stores which would be forced to segregate zero-rated coupons (i.e., for basic groceries) from taxable coupons, for no net revenue gain to the federal treasury. Paralleling the treatment of cash discounts, it was suggested that a simpler approach would be to ignore coupon reimbursements altogether in the context of GST. Finally, it was pointed out that the treatment proposed in the Technical Paper and draft legislation would result in inconsistent treatment of the handling fee earned by both retailers and coupon clearance houses from coupon sponsors: these fees would be taxable or zero-rated depending on the tax status of the coupons to which they relate.

In order to simplify the operation of the GST, particularly for small grocery stores, coupon reimbursements (including any associated handling fees) will not be subject to tax.

F. Pari-Mutuel Betting

The Technical Paper indicated that, in the case of commercial gambling activities, the GST would apply to amounts wagered, net of any applicable provincial taxes. However, because the operator would be permitted to claim a notional input tax credit for amounts paid out to bettors as winnings, the tax, in effect, would apply only to the operator's gross margin. In the case of pari-mutuel betting, applying a 7-per-cent GST would, on average, translate into a tax of approximately one to one and a half cents on each dollar bet.

In consultations with racetrack operators, it was noted that, because of the unusual nature of their business, the application of the tax would have a disproportionately large impact on the "churn", that is, the number of times the same dollar is turned over and bet in subsequent races.

It was suggested that, to address this problem, consideration be given to removing pari-mutuel bets from the GST base. In response to these concerns, the House of Commons Standing Committee on Finance recommended that pari-mutuel betting be zero-rated.

However, the government believes strongly that it would be inappropriate in the context of a broad-based GST to remove pari-mutuel betting – clearly a discretionary, recreational expenditure – from the tax base.

Nevertheless, the government recognizes that the operation of the GST in this area, in combination with other levies on pari-mutuel betting, could lead to inappropriate results. For this reason, the existing 0.8 per cent federal agricultural levy on pari-mutuel betting will be eliminated, effective January 1, 1991 with the introduction of the GST.

G. Holdbacks

It is common practice in certain types of transactions, for example in the construction industry, for a purchaser to hold back an amount otherwise payable as security against liens. The Technical Paper proposed that amounts held back, if specifically sanctioned in legislation, not be subject to GST until the amount is paid or the holdback period expires, whichever is earlier.

The point was made in the course of consultations on this provision that legislation governing holdbacks varies between provinces. Moreover, it was noted that many construction contracts contain explicit holdback provisions not required by statute but which, nonetheless, govern the payment arrangements between the contracting parties.

In response to concerns raised about the provision outlined in the Technical Paper, the holdback rule will be broadened to include reference to both legislatively sanctioned holdbacks and holdbacks explicitly provided for in written contracts in respect of the construction or renovation of real property. Also included will be holdbacks explicitly provided in written contracts for the construction or renovation of a ship where the construction or renovation work to be done under the contract may reasonably be expected to take more than three months. In all of these instances, therefore, a liability for GST will not arise in respect of an amount held back until either the amount is paid or the holdback period expires, whichever is earlier.

H. Share Acquisition and Ownership Costs

The Technical Paper indicated that the transfer of a business as a going concern between two registrants would not be subject to GST if both the vendor and the purchaser so agree. Since the transfer of a business as a going concern will not be excluded from the definition of commercial activity, both the purchaser and the vendor will be able to claim input tax credits for any GST paid on purchases relating to the transfer (e.g., legal and accounting fees) to the extent that the going concern involves a commercial activity.

It was noted in the course of consultations on the GST that the treatment of tax paid on professional fees and other costs incurred in acquiring the shares of a company would not parallel the rules that would apply in acquiring the assets of the company. To address this concern, the GST paid by registrants on costs relating to the acquisition of all or substantially all (i.e., 90 per cent or more) of the voting shares of a corporation engaged exclusively in commercial activities will qualify for input tax credits in the normal manner.

In addition, where one company has an investment in shares or indebtedness of a related company engaged exclusively in commercial activities, that investment will be treated as property used by the first company in a commercial activity. As a result, an input tax credit will be available for the GST on any stewardship and other costs relating to such investment.

Section 11: Product and Excise Taxes

A. Introduction

In addition to the federal sales tax, the federal commodity tax system also includes excise duties and excise taxes which are imposed on a selected range of products. Excise duties are applied under the *Excise Act* to domestically produced tobacco products and alcoholic beverages, other than wines. Equivalent duties are imposed under the *Customs Tariff* on imported spirits, beer and tobacco products. These levies apply at the point of production or upon importation and are included in the base for purposes of calculating the federal sales tax. Excise taxes are imposed under the *Excise Tax Act* on such products as motive fuels, tobacco products, automobile air conditioners, jewellery, wine, playing cards, and smokers' accessories. Like the federal sales tax, these levies apply at the time of sale of excisable goods by the manufacturer.

Provincial governments also apply a variety of special levies on many of these same products, often in addition to the standard provincial retail sales taxes which are applied at the time of sale to consumers. These include product taxes on tobacco products and motive fuels, liquor board markups, health taxes on alcohol and production licence fees. Generally, these levies apply after application of all federal levies.

Federal excise levies, the manufacturers' sales tax, provincial product taxes and markups, and provincial retail sales taxes combine with the manufacturer's price and wholesale and retail markups in a fixed ordering to determine the retail price of the product. This ordering in which the elements comprising the retail price are arranged gives rise to a complex system of interaction between the various components. Importantly, because they are applied early in the chain, a change in the federal excise levies or the manufacturers' sales tax affects the base on which provincial markups and *ad valorem* taxes are calculated.

The removal of the federal sales tax at the manufacturer's level and its replacement by the GST at the retail level obviously has significant implications for the way in which federal and provincial taxes on these products interact.

In addition, it raises key questions about the impact on federal revenues from these products. The substantial reduction in the federal sales tax rate – from 13.5 per cent to 7 per cent in the case of gasoline and diesel fuel and from 19 per cent to 7 per cent for tobacco products and alcoholic beverages – is only partially offset by shifting the imposition of the tax from the manufacturer's trade level to the retail level. Thus, in the absence of some adjustments, federal revenues

from excisable goods would decline significantly. Sustaining this loss in existing revenues would make the achievement of a 7-per-cent rate for the GST much more difficult.

B. Objectives in the Treatment of Federal Excise Levies and Provincial Taxes

In addressing the complex issue of the interaction of these levies, the government has four main objectives:

1. To develop a straightforward approach to the operation of the GST, while ensuring that in the critical area of motor vehicle fuels, the competitive position of Canadian businesses is not eroded;
2. To maintain revenues at current levels from alcohol and tobacco products and from consumer purchases of motor vehicle fuels;
3. To ensure that provinces have the flexibility to adjust their levies on these products to maintain their current levels of revenue; and
4. To achieve these objectives without increasing consumer prices, on average, for motor vehicle fuels, alcohol or tobacco products.

In developing an approach to achieve the above objectives, a key element is the treatment of provincial product taxes and markups.

C. Treatment of Provincial Levies

The application of the GST at the retail level on these products is consistent with the general principle that it extend to the retail level. In addition, incorporating provincial product taxes and markups in the GST base has a number of operational advantages.

First, inclusion of provincial product taxes simplifies the calculation of the input tax credit on motor vehicle fuels purchased by business users. If provincial product taxes are excluded from the base, businesses would have to deduct the provincial levies on these products from their purchase cost before calculating their input tax credit. This would be particularly complex for businesses purchasing fuels in several provinces with different tax rates. Inclusion of provincial product taxes in the GST base simplifies the input tax credit by eliminating this extra step.

Secondly, inclusion of provincial product taxes fully protects current revenues from consumer purchases of motor vehicle fuels and hence avoids the need to increase excise levies on these products. While minor adjustments in retail prices will occur in some provinces, on average, retail prices of motor vehicle fuels will not be affected by the shift from the manufacturers' sales tax to the GST. Maintaining current revenues from these products by broadening the GST base rather than by

increasing excise levies protects the competitive position of Canadian businesses that are heavy users of vehicle fuels, such as the logging, mining and transportation sectors. These users and other businesses will receive a full input tax credit for the GST on their fuels, but would not be so protected from an increase in the excise taxes.

Thirdly, in the case of alcoholic beverages, inclusion of all provincial levies avoids a complex problem of separating the fiscal and commercial components of provincial levies on these products. Most provinces are extensively involved in the commercial functions of marketing and distributing alcoholic beverages. In many cases, provincial markups on these products are composed of two elements – a commercial component, to cover the costs and normal profits of the business activities of selling and distributing the products, and a fiscal component, or tax, imposed by the province to raise revenue. Equity between different product categories, and between provinces with different mixes of private and public distribution systems, requires that at least the commercial component of such levies be included in the GST base. However, if provincial product taxes are not included in the GST base, the fiscal component of such levies should also be excluded. Clearly, separating the commercial and fiscal components of these levies would not be an easy task. Inclusion of provincial product taxes in the GST base, and hence the full amount of provincial markups, simplifies the operation of the GST in this area.

Of course, including provincial product taxes in the GST base in no way precludes the provinces from adjusting their levies to maintain provincial revenues. While the federal sales tax at the manufacturer's trade level will be replaced by the GST at the retail level along with some adjustments in excise levies, total federal revenues will not increase. Thus, provinces can make whatever adjustments are necessary in their rates to compensate for the reduction in the provincial base that arises from removing the federal sales tax from their base, without increasing average prices of these products to consumers.

For all of these reasons, provincial product taxes, markups and other similar levies will be included in the GST base. The general provincial retail sales taxes imposed on consumers and collected by vendors in nine provinces will not form part of the federal sales tax base. In addition, where a special provincial retail tax is levied on consumers in place of the general retail sales tax, and the rate does not exceed the greater of 12 per cent or the general retail sales tax in that province plus 4 percentage points, the special retail tax will also be excluded from the GST base. All other provincial levies, including selective product taxes imposed on producers, distributors or consumers, liquor board markups, licence fees, commissions, and retail sales taxes imposed at rates above the threshold, will be included in the GST base.

D. Treatment of Federal Excise Levies

With the introduction of the Goods and Services Tax, certain modifications will be made to the current system of excise levies. Adjustments in the rates of some of

the excise levies will be necessary to protect current federal revenues and to ensure that unintended shifts do not occur in the relative tax burden on different but competing product categories. As well, while most excise levies will be retained, some excise taxes will be eliminated.

Under the manufacturer's sales tax, only excise duties and the excise tax on wine are included in the tax base. However, under the GST, all federal excise levies will be included in the sales tax base. This is a natural result of moving the federal sales tax from the manufacturer's level to the retail level.

(i) Alcoholic Beverages

The excise duties on spirits and beer and the excise tax on wine will be maintained at the manufacturer's trade level.

Introduction of the GST will significantly alter the way federal sales taxes are calculated on alcoholic beverages. The current system, under which a 19-per-cent tax is imposed on the manufacturer's sale price, inclusive of excise duties, will be replaced by a GST of 7 per cent on the retail price of products to consumers, including federal excise levies and provincial markups and product taxes. The substantial reduction in the sales tax rate is thus partially offset by the broader base on which the GST applies. However, in the absence of compensating adjustments in excise levies, a substantial reduction in federal revenues from alcoholic beverages would occur upon implementation of the GST. In addition, because of variations in markups and provincial taxes in the various product categories, a substantial shift in the relative tax burdens on beer, spirits and wine would also occur.

Therefore, federal excise levies on beer, spirits and wine will be increased to maintain total federal revenues from each product category at approximately current levels. For regular beer, the excise duty per case of 24 bottles will be increased from \$1.58 to \$2.29. The excise duty on spirits will be increased from \$3.22 to \$3.32 per 750 ml bottle and the excise tax on wine from \$0.34 to \$0.39 for a 750 ml bottle. While minor adjustments in prices may occur in some provinces because of differences in provincial treatment of these products, *on average*, federal revenues and consumer prices for each of the product categories will not change upon implementation of the GST.

(ii) Tobacco Products

Implementation of the GST will also have an impact on federal taxes and revenues from tobacco products. The replacement of the federal sales tax of 19 per cent on the manufacturer's sale price plus excise duties, with a GST of 7 per cent on the retail price, inclusive of all federal levies, distributional costs, and provincial taxes other than the general retail sales tax, would result in a small reduction in federal revenues from tobacco products. As in the case of alcoholic beverages, federal excise levies will be increased to maintain total federal revenues at current levels.

Thus, federal excise taxes and duties on cigarettes will rise from \$9.78 to \$9.94 per carton. Similar increases will be implemented in the excise levies on other tobacco products. Both the excise duties and excise taxes on tobacco products will continue to be applied at the manufacturer's trade level.

(iii) Motive Fuels

Federal excise taxes on gasoline, diesel fuel and aviation fuel will be retained at the manufacturer's trade level. With the inclusion in the GST base of provincial levies on fuels as well as federal excise taxes, distribution costs and retail mark-ups, federal sales tax rates and revenues will not be affected significantly by implementation of the GST. On average, prices for these products will remain at current levels. Under the GST, business users will receive an input tax credit for the full amount of the federal sales tax paid in respect of gasoline, diesel fuel and aviation fuels.

Concurrently with implementation of the GST, the 1.5 cent per litre gasoline excise tax rebate to commercial users will be eliminated. This rebate will continue to be available to the physically disabled, registered charities and registered amateur athletic associations.

(iv) Jewellery and Related Products

Currently, an excise tax is imposed on jewellery, clocks and watches valued at over \$50, articles made in whole or in part of precious stones, and goldsmiths' and silversmiths' products other than plated products for serving food or beverages. This excise tax will continue to be imposed at the manufacturer's level at the current rate, following implementation of the GST. Thus, manufacturers of jewellery will continue to apply the excise tax on the sale price of their products and the tax will be included in the base for GST purposes. Manufacturers may continue to use the determined values established by Revenue Canada to determine the value of their products for excise tax purposes.

(v) Automobile Air Conditioners and Automobile Weight Taxes

The excise taxes on automobile air conditioners and heavy automobiles will be maintained. These taxes will continue to be levied at the wholesale trade level. As with other excise levies, they will be included in the GST base.

(vi) Other Excisable Goods

Excise taxes are currently imposed on a number of miscellaneous items. These excise taxes raise very small amounts of revenue which no longer justify the administrative and compliance costs they entail, particularly under a reformed commodity tax system. Consequently, the excise taxes on lighters, matches, smokers' accessories, coin-operated games and playing cards will be repealed, effective January 1, 1991.

Section 12: Administrative Provisions

A. General Description

The administrative provisions of the GST will parallel those currently contained in the *Excise Tax Act* and the *Income Tax Act*. Thus, there will be provisions dealing with books and records, audits, civil penalties and penal infractions and rules for compliance, assessments, collection, objections and appeals. Powers will be granted to the Minister to permit the effective enforcement of the legislation.

Provisions relating to search warrants, directors' liability, solicitor/client privilege and the like will also be included, based largely on the *Income Tax Act*. Information furnished for GST purposes will, like information furnished under the *Income Tax Act*, be protected under confidentiality provisions. However, to ensure the efficient administration of Canada's tax system, Revenue Canada – Taxation and Revenue Canada – Customs and Excise will be able to share information.

The GST legislation will also contain a general anti-avoidance provision similar to that contained in section 245 of the *Income Tax Act*.

B. Penalties and Infractions

Like the *Income Tax Act* and the existing *Excise Tax Act*, the GST legislation will provide for civil penalties where returns are not filed and other provisions of the law are not complied with. In addition, penalties paralleling those in subsection 163(2) of the *Income Tax Act* will be provided where a person has been grossly negligent in performing a duty under the GST or has participated in the making of a false statement or an omission in a GST return or form.

Penal offences, punishable upon conviction, will also be provided for in the GST legislation. These will substantially parallel the corresponding provisions in the *Income Tax Act*.

The following offences will be included in the legislation – evasion, failing to file a return as and when required and willfully failing to pay, collect or remit any tax.

C. Assessments

The system of assessments under the GST will be similar to that under the existing *Excise Tax Act*. The Minister will be empowered to assess or reassess for

a given reporting period up to four years after the later of the day of filing of a return and the day on which the return should have been filed. The Minister will also have the power to reassess rebate applications within four years after the day on which the application for rebate was filed.

D. Objections and Appeals

The provisions for objections and appeals will be closely modelled on those contained in the *Income Tax Act*. A person disputing an assessment will be permitted to file a notice of objection within 90 days of the sending of the assessment. The Minister will then reconsider the assessment and may confirm or modify it. If the person still disputes the decision of the Minister, the person may appeal within 90 days to the Tax Court of Canada. There will also be provisions permitting the Minister or the Tax Court to extend the time for objecting or appealing.

Provision will be made for both formal and informal procedures in appeals taken to the Tax Court.

The Canadian International Trade Tribunal (CITT) will have exclusive jurisdiction to determine issues relating to the value for tax of imported goods. Where valuation is the only question in dispute, a direct appeal to the CITT will be available. Where the appeal also involves other issues, the appeal will be to the Tax Court, although the Tax Court will be required to refer the valuation question to the CITT for determination. The CITT will continue to have jurisdiction to determine all issues related to the FST, including inventory rebates to be provided on transition to the new system.

C. Cotisations

Le système de cotisations applicable à la TPS sera analogue à celui que prévoit actuellement la *Loi sur la taxe d'accise*. Le Ministre sera habilité à établir ou à établir de nouveau une cotisation pour une période de déclaration déterminée dans les quatre années suivant la date de production d'une déclaration ou la date à laquelle la déclaration aurait dû être produite, la plus tardive des deux étant retenue. Le Ministre aura également la possibilité de cotiser les demandes de remboursements ou de ristournes dans les quatre années suivant la date de production de la demande.

D. Oppositions et appels

Les dispositions relatives aux oppositions et aux appels s'inspireront beaucoup de celles que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La personne qui contestera une cotisation pourra produire un avis d'opposition dans les 90 jours de l'envoi de la cotisation. Le Ministre devra ensuite réexaminer la cotisation et pourra la maintenir ou la modifier. Si la personne conteste encore la décision du Ministre, elle pourra interjeter appel devant la Cour canadienne de l'Impôt dans les 90 jours. Des dispositions permettront également au ministre ou à la Cour canadienne de l'impôt de prolonger le délai permis de l'opposition ou de l'appel.

Des dispositions permettront à la fois des poursuites en bonne et due forme et des procédures informelles dans le cas des appels portés devant la Cour canadienne de l'impôt.

Le tribunal canadien du commerce extérieur (TCCCE) sera seul compétent pour statuer sur les questions relatives à la valeur taxable des importations. Lorsque l'évaluation d'une importation sera la seule question en litige, un appel pourra être interjeté directement devant le TCCCE. Lorsque le litige portera également sur d'autres questions, il devra être porté devant la Cour canadienne de l'impôt, mais celle-ci sera tenue de déférer la question d'évaluation au TCCCE. Le TCCCE continuera de traiter de toutes les questions relatives à la taxe fédérale de vente, y compris les remboursements relatifs aux stocks qui seront offerts lors de la mise en oeuvre du nouveau système.

Section 12. Dispositions administratives

A. Description générale

Les dispositions administratives de la TPS seront parallèles à celles que prévoient actuellement la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par conséquent, les dispositions porteront sur les livres et autres documents à tenir, les vérifications, les sanctions civiles et les infractions pénales, de même que sur les règles d'observation, les cotisations, le recouvrement, les oppositions et les appels. Le Ministre se verra conférer les pouvoirs nécessaires à l'exécution de la loi.

Les dispositions relatives aux mandats de perquisition, à la responsabilité de l'administrateur, au secret professionnel et à des questions du même genre seront également incluses; elles s'inspireront dans une grande mesure de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Tout comme les renseignements fournis en application de cette loi, les renseignements produits aux fins de la TPS seront protégés par les dispositions relatives au caractère confidentiel des données. Cependant, pour assurer une bonne administration du régime fiscal canadien, Revenu Canada, Impôt et Revenu Canada, Douanes et Accises, pourront s'échanger des renseignements.

Le projet de loi sur la TPS comportera aussi une règle générale anti-évitement analogue à celle de l'article 245 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

B. Pénalités et infractions

À l'instar de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de l'actuelle *Loi sur la taxe d'accise*, le projet de loi sur la TPS établira des sanctions civiles lorsque les exigences de production de déclaration et d'autres dispositions de la loi ne sont pas observées. De plus, des pénalités parallèles à celles que prévoit le paragraphe 163(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* seront prévues lorsqu'une personne se rendra coupable d'une lourde négligence dans l'exécution d'une tâche imposée dans le cadre de la TPS ou aura participé à une fausse déclaration ou à une omission dans une déclaration ou une formule de TPS.

Des infractions pénales, sanctionnables sur déclaration de culpabilité, seront également prévues dans le projet de loi de TPS. Ces dispositions seront à peu près analogues à celles que prévoit la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les infractions suivantes seront prévues dans la loi: évitement, omission de produire une déclaration de la façon exigée et omission de libérer, de payer, de percevoir ou de remettre la taxe.

en vigueur de la TPS. Par conséquent, les fabricants de bijoux continueront d'appliquer la taxe d'accise au prix de vente de leurs produits, et cette taxe sera comprise dans l'assiette de la TPS. Les fabricants pourront continuer d'utiliser les valeurs établies par Revenu Canada pour déterminer la valeur de leurs produits aux fins de la taxe d'accise.

v) Climatiseurs d'automobile et taxes sur les automobiles lourdes

Les taxes d'accise sur les climatiseurs d'automobile et les automobiles lourdes seront maintenues. Elles continueront de s'appliquer au niveau du gros. Comme les autres prélèvements d'accise, elles seront comprises dans l'assiette de la TPS.

vi) Autres produits assujettis aux taxes d'accise

Un certain nombre d'articles divers sont actuellement soumis à des taxes d'accise. Ces dernières produisent de très faibles recettes, qui ne justifient plus les coûts d'administration et d'observation qu'elles entraînent, en particulier dans le cadre d'un système réformé de fiscalité indirecte. Par conséquent, les taxes d'accise sur les briquets, les allumettes, les accessoires pour fumeurs, les jeux à pièce de monnaie et les cartes à jouer seront abolies au 1^{er} janvier 1991.

mineurs pourraient se produire dans certaines provinces à cause des différences de règles provinciales appliquées à ces produits, mais *en moyenne* l'entrée en vigueur de la TPS ne devrait pas modifier les recettes fédérales ni les prix à la consommation de chacune des catégories de produits.

ii) Tabac

L'instauration de la TPS se répercutera également sur les taxes et les recettes fédérales relatives aux produits du tabac. Le remplacement de la taxe fédérale de vente de 19 pour cent sur le prix de vente du fabricant augmenté des droits d'accise par une TPS égale à 7 pour cent du prix de détail, y compris tous les prélèvements fédéraux, les frais de distribution et les taxes provinciales autres que la taxe générale sur les ventes au détail, entraînerait une faible diminution des recettes fédérales dans ce domaine. Comme dans le cas des alcools, les prélèvements d'accise fédéraux seront majorés de manière à maintenir les recettes fédérales totales. Par conséquent, les taxes et droits d'accise fédéraux sur les cigarettes passeront de \$9.78 à \$9.94 par cartouche. Des hausses similaires s'appliqueront aux prélèvements d'accise frappant les autres produits du tabac. Les droits d'accise ainsi que les taxes d'accise sur le tabac continueront de s'appliquer au niveau des fabricants.

iii) Carburants

Les taxes d'accise fédérales sur l'essence, le carburant diesel et le carburant d'aviation seront maintenues au niveau des fabricants. Étant donné que les taxes provinciales sur les carburants, ainsi que les taxes d'accise fédérales, les frais de distribution et les marges des détaillants, seront inclus dans l'assiette de la TPS, l'instauration de cette dernière ne modifiera pas sensiblement les taux et le produit de la taxe fédérale de vente. Les prix de ces produits ne changeront guère en moyenne. Dans le cadre de la TPS, les utilisateurs commerciaux recevront un crédit de taxe sur intrants au titre de la totalité de la taxe fédérale de vente payée sur l'essence, le carburant diesel et le carburant d'aviation.

Parallèlement à la mise en oeuvre de la TPS, le remboursement aux utilisateurs commerciaux de la taxe d'accise sur l'essence de 1.5 cent par litre sera éliminé. Ce remboursement continuera d'être offert aux personnes souffrant d'un handicap physique, aux organismes de charité agréés et aux associations de sport amateur agréées.

iv) Bijoux et produits connexes

À l'heure actuelle, une taxe d'accise s'applique aux bijoux, aux horloges et aux montres de plus de \$50, aux articles faits en partie ou en totalité de pierres précieuses et aux produits d'orfèvrerie et d'argenterie autre que les produits continuera de s'appliquer au niveau du fabricant et au taux actuel après l'entrée

D. Traitement des prélèvements d'accise fédérale

cent ou la taxe générale sur les ventes au détail appliquée dans la province, majorée de 4 points, la taxe spéciale sur les ventes au détail sera également exclue de l'assiette de la TPS. Tous les autres prélèvements des provinces, y compris les taxes sélectives sur les produits imposées aux producteurs, aux distributeurs ou aux consommateurs, les marges des régies des alcools, les droits de permis et de licences, les commissions et les taxes sur les ventes au détail imposées à des taux supérieurs au seuil seront inclus dans l'assiette de la TPS.

L'instauration de la TPS obligera à apporter certaines modifications au système actuel de droits et de taxes d'accise. Les taux de certains prélèvements d'accise devront être rajustés de manière à maintenir les recettes fédérales actuelles et à ne pas entraîner de modifications imprévues du fardeau fiscal relatif supporté par des produits différents mais concurrents. De même, la plupart des prélèvements d'accise seront maintenus, mais certaines taxes d'accise seront éliminées.

Dans le cadre de la taxe sur les ventes des fabricants, seuls les droits d'accise et la taxe d'accise sur le vin sont inclus dans l'assiette de la taxe. Dans le cadre de la TPS, par contre, tous les droits et taxes d'accise fédéraux seront incorporés à l'assiette de la taxe. Ce résultat découle naturellement du déplacement de la taxe fédérale, du niveau des fabricants à celui du détail.

i) Alcools

Les droits d'accise sur les spiritueux et la bière, et la taxe d'accise sur le vin seront maintenus au niveau des fabricants.

L'entrée en vigueur de la TPS modifiera sensiblement le mode de calcul des taxes fédérales de vente sur les alcools. Le système actuel, qui prévoit une taxe de 19 pour cent sur le prix de vente du fabricant, droits d'accise compris, sera remplacé par une TPS de 7 pour cent sur le prix de vente des produits aux consommateurs, droits d'accise fédéraux et marges et taxes provinciales compris. La réduction appréciable du taux de la taxe est donc compensée en partie par l'élargissement de l'assiette de la TPS. Cependant, en l'absence de rajustements compensatoires des droits et taxes d'accise, l'entrée en vigueur de la TPS se traduirait par une diminution appréciable des recettes fournies par les alcools au trésor fédéral. De plus, en raison des différences de marges et de taxes provinciales selon les catégories de produits, on observerait également une modification appréciable du fardeau fiscal relatif supporté par la bière, les spiritueux et le vin.

Par conséquent, les prélèvements d'accise fédéraux sur la bière, les spiritueux et le vin seront relevés de manière à maintenir à peu près au niveau actuel les recettes fédérales provenant de chaque catégorie. Dans le cas de la bière normale, le droit d'accise passera de \$1,58 à \$2,29 par caisse de 24 bouteilles. Le droit d'accise sur les spiritueux passera de \$3,22 à \$3,32 par bouteille de 750 ml et la taxe d'accise sur le vin, de \$0,34 à \$0,39 par bouteille de 750 ml. Des rajustements de prix

En deuxième lieu, l'incorporation de taxes provinciales sur les produits protégés entièrement les recettes actuellement fournies par les achats de carburant par les consommateurs, ce qui évite d'avoir à relever les droits d'accise sur ces produits. Des corrections mineures des prix de détail se produiront dans certaines provinces mais, en moyenne, les prix de détail du carburant ne devraient pas être touchés par le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants par la TPS. Le maintien des recettes actuellement fournies par ces produits, grâce à l'élargissement de l'assiette de la TPS plutôt qu'à une majoration des prélèvements d'accise, préserve la compétitivité des entreprises canadiennes qui sont d'importants utilisateurs de carburant, par exemple l'industrie forestière, l'industrie minière et l'industrie des transports. Ces utilisateurs ainsi que d'autres entreprises bénéficieront d'un crédit de taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur leurs achats de carburant, mais ne seraient pas protégés de la même façon contre une hausse de taxe d'accise.

En troisième lieu, dans le cas de l'alcool, l'inclusion de tous les prélèvements provinciaux permet d'éviter le problème complexe que constituerait la séparation des éléments fiscaux et commerciaux des prélèvements appliqués par les provinces à ces produits. La plupart des provinces sont engagées à fond dans la distribution de boissons alcooliques. Dans bien des cas, les marges qu'elles prélèvent sur ces produits comprennent deux éléments: un élément commercial, qui correspond au coût normal d'achat et de vente des produits ainsi qu'à une marge bénéficiaire normale, et un élément fiscal, ou taxes, imposées par la province afin d'alimenter ses coffres. L'équité entre différentes catégories de produits et entre les provinces qui présentent un dosage différent de réseaux de distribution privés et publics, exige qu'on incorpore à tout le moins l'élément commercial de ces prélèvements dans l'assiette de la TPS. Cependant, si les taxes provinciales sur les produits ne sont pas incluses dans l'assiette de la TPS, l'élément fiscal de ces prélèvements devra lui aussi être exclu. La séparation des éléments commercial et fiscal de ces prélèvements serait de toute évidence difficile. L'incorporation des taxes provinciales sur les produits à l'assiette de la TPS et, donc, du montant total des marges provinciales, simplifie le fonctionnement de la TPS dans ce domaine.

Bien entendu, l'incorporation des taxes provinciales sur les produits à l'assiette de la TPS n'empêche en rien les provinces de rajuster leurs prélèvements afin de maintenir leurs recettes. La taxe fédérale de vente au niveau des fabricants sera remplacée par la TPS au palier du détail et certains rajustements seront apportés aux prélèvements d'accise, mais le total des recettes fédérales ne devrait pas augmenter. Par conséquent, les provinces pourront apporter un rajustement nécessaire à leurs taux de manière à compenser le rétrécissement de l'assiette provinciale entraîné par l'élimination de la taxe fédérale de vente, sans augmentation du prix moyen de ces produits pour les consommateurs.

Pour toutes ces raisons, les taxes et les marges provinciales sur les produits ainsi que les autres prélèvements du même genre seront inclus dans l'assiette de la TPS. Les taxes provinciales générales sur les ventes au détail qui sont imposées aux consommateurs et perçues par les vendeurs dans neuf provinces seront exclues de l'assiette de la TPS. De plus, lorsqu'une taxe provinciale sur les ventes au détail sera imposée aux consommateurs en remplacement de la taxe générale sur les ventes au détail et que son taux ne sera pas supérieur au plus élevé de 12 pour

B. Objectifs poursuivis dans le traitement des prélèvements d'accise fédérale et des taxes provinciales

carburant diesel et de 19 à 7 pour cent pour le tabac et l'alcool – n'est que partiellement compensée par le déplacement du taux d'application de la taxe, du niveau des fabricants au palier des détaillants. Par conséquent, faute de rajustement, les recettes fédérales provenant des articles assujettis au prélèvement d'accise diminueraient sensiblement. Cela rendrait beaucoup plus difficile l'abaissement du taux de la TPS à 7 pour cent.

Dans le domaine complexe des interactions entre ces taxes et autres prélèvements, le gouvernement poursuit quatre grands objectifs :

1. Elaborer une méthode simple de fonctionnement de la TPS tout en veillant à ce que, dans le secteur critique des carburants, la compétitivité des entreprises canadiennes ne soit pas réduite.
 2. Maintenir à leur niveau actuel les recettes produites par l'alcool et le tabac ainsi que les achats de carburant par les consommateurs.
 3. Donner aux provinces une marge de manœuvre suffisante pour rajuster leurs prélèvements sur ces produits de manière à maintenir leurs recettes actuelles.
 4. Atteindre ces objectifs sans accroître, en moyenne, les prix à la consommation des carburants, de l'alcool et du tabac.
- Un élément clé, dans l'élaboration d'une méthode permettant d'atteindre ces objectifs, est le régime à appliquer aux taxes et marges provinciales sur les produits.

C. Traitement des prélèvements provinciaux

L'application de la TPS à ces produits au niveau du détail est conforme au principe général d'une taxe multi-stades. De plus, l'incorporation des taxes et marges provinciales sur les produits à l'assiette de la TPS présente un certain nombre d'avantages au niveau opérationnel.

En premier lieu, l'incorporation des taxes provinciales sur les produits simplifie le calcul du crédit de taxe sur intrants dans le cas des carburants achetés par des utilisateurs commerciaux. Si ces taxes étaient exclues de l'assiette de la TPS, les entreprises devraient déduire les prélèvements provinciaux de leurs achats avant de calculer leurs crédits de taxe sur intrants. Le calcul serait particulièrement complexe pour les entreprises qui achètent des carburants taxés à différents taux dans plusieurs provinces. L'incorporation des taxes provinciales sur les produits à l'assiette de la TPS simplifie le crédit de taxe sur intrants en éliminant cette tâche supplémentaire.

Section 11. Taxes sur les produits et taxes d'accise

A. Introduction

Outre la taxe fédérale de vente, le système fédéral de fiscalité indirecte comprend les droits et les taxes d'accise qui s'appliquent à certains produits. Les droits d'accise s'appliquent aux termes de la *loi sur l'accise* aux produits du tabac et aux boissons alcoolisées, autres que le vin, produites au pays. Des droits équivalents sont imposés en vertu du *Tarif douanier* aux spiritueux, à la bière et aux produits du tabac importés. Ces droits s'appliquent aux points de production ou à l'importation, et font partie de l'assiette de la taxe fédérale de vente. Les droits d'accise s'appliquent conformément à la *loi sur la taxe d'accise* à des produits tels que les carburants, les produits du tabac, les climatiseurs d'automobile, les bijoux, le vin, les cartes à jouer et les accessoires pour fumeurs. Tout comme la taxe fédérale de vente, ces prélèvements s'appliquent au moment de la vente de produits assujettis par le fabricant.

Les provinces imposent elles aussi divers prélèvements sur un grand nombre de ces produits, souvent en sus des taxes provinciales normales sur les ventes au détail, qui s'appliquent au moment de la vente au consommateur. Ces prélèvements spéciaux comprennent les taxes sur les produits du tabac et les carburants, les marges des alcools, les taxes-santé sur l'alcool et les frais de permis de production. Ces prélèvements s'appliquent généralement après l'application de tous les droits et taxes fédéraux.

Les prélèvements d'accise fédéraux, la taxe sur les ventes des fabricants, les taxes sur les produits et marges provinciales, ainsi que les taxes provinciales sur les ventes au détail, se combinent au prix du fabricant ainsi qu'aux marges des grossistes et des détaillants dans un ordre bien établi afin de déterminer le prix de détail du produit. L'ordre dans lequel interviennent les divers éléments composant le prix de détail donne lieu à des interactions complexes entre les divers éléments de ce prix. Un facteur important est que, parce que les droits d'accise fédéraux et la taxe sur les ventes des fabricants s'appliquent en amont, toute modification à leur niveau touche l'assiette sur laquelle sont calculées les marges et les taxes *ad valorem* des provinces.

L'élimination de la taxe fédérale de vente au niveau des fabricants et son remplacement par la TPS au niveau du détail ont évidemment d'importantes répercussions sur l'interaction entre les taxes fédérales et provinciales sur ces produits. De plus, ce changement soulève d'importantes questions tenant à ses effets sur les recettes fédérales. La diminution appréciable du taux de la taxe fédérale de vente – qui passe de 13,5 à 7 pour cent dans le cas de l'essence et du

En outre, lorsqu'une première société détient des actions ou des titres de créance d'une société liée qui exploite uniquement des activités commerciales, ce placement sera considéré comme un bien utilisé par la première société dans le cadre d'une activité commerciale. Par conséquent, un crédit de taxe sur intrants pourrait être obtenu au titre de la TPS payée sur les frais fiduciaires et les autres frais relatifs à ce placement.

titre de garantie. Le Document technique proposait que les retenues, si elles étaient expressément prévues par la législation, ne soient pas assujetties à la TPS au moment où le montant retenu serait payé ou au moment où la période de retenue viendrait à expiration, le premier en date des deux événements étant retenu.

Il a été souligné, lors des consultations portant sur ce sujet, que la législation régissant les retenues variait selon les provinces. On a fait remarquer, de plus, que les contrats de construction comportaient souvent une disposition expresse de retenue qui n'était pas exigée dans la législation, mais qui régissait néanmoins des modalités de paiement entre les parties au contrat.

Pour tenir compte des quelques préoccupations exprimées au sujet du Document technique, la règle sur les retenues a été élargie de manière à s'appliquer aussi bien aux retenues prévues dans la législation qu'à celles qui sont explicitement prévues dans un contrat de construction et de rénovation écrit d'un navire, lorsqu'on peut raisonnablement s'appliquer aussi aux retenues expressément prévues dans un contrat de construction ou de rénovation écrit d'un navire, lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les travaux de construction et de rénovation prévus dans le contrat durent plus de trois mois. Dans tous ces cas, donc, l'assujettissement d'une retenue à la TPS surviendra seulement au moment où le montant retenu est payé ou à l'expiration de la période de retenue, selon le premier en date des deux événements.

H. Coûts d'acquisition et de détention d'actions

Le Document technique indiquait que le transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues entre deux personnes enregistrées ne serait pas assujéti à la TPS, si le vendeur et l'acheteur en convenaient tous les deux. Étant donné que le transfert d'une entreprise dont les activités sont maintenues ne sera pas exclu de la définition d'une activité commerciale, et l'acheteur et le vendeur pourront demander un crédit de taxe sur intrants au titre de la TPS payée sur les achats relatifs au transfert (par exemple des honoraires d'avocats et de comptables) dans la mesure où l'entreprise transférée exploite des activités commerciales.

Il a été indiqué lors des consultations que le traitement de la taxe payée sur les honoraires professionnels et les autres coûts entraînés par l'acquisition des actions d'une compagnie ne serait pas parallèle aux règles applicables à l'acquisition des éléments d'actif de l'entreprise. Pour tenir compte de cette préoccupation, la TPS payée par les personnes enregistrées sur les frais relatifs à l'acquisition de la totalité ou presque (c'est-à-dire 90 pour cent ou plus) des actions donnant droit de vote d'une société exploitant uniquement des activités commerciales, donnera droit à un crédit de taxe sur intrants de la façon normale.

F. Pari mutuel

Parallèlement au traitement des escomptes pour paiement au comptant, on proposait une méthode plus simple, consistant à ne pas tenir compte du tout des remboursements de coupons dans le cadre de la TPS. On soulignait enfin que le système proposé dans le Document technique et l'avant-projet de loi entraînerait des incohérences dans le traitement des frais de manutention de coupons versés par les promoteurs de coupons aux détaillants et aux entreprises spécialisées dans le traitement des coupons: ces frais seraient taxables ou détaxés selon le statut fiscal des coupons auxquels ils se rattacherait.

En vue de simplifier le fonctionnement de la TPS, notamment pour les petits magasins d'alimentation, les remboursements de coupons (y compris les frais de manutention connexes) ne seront pas assujettis à la taxe.

Le Document technique indiquait que, dans le cas des jeux de hasard exploités sur une base commerciale, la TPS s'appliquerait aux montants parés, nets de la taxe provinciale éventuellement appliquée. Cependant, comme l'exploitant pourrait demander un crédit fictif de taxe sur intrants au titre des gains versés aux parieurs, la taxe ne s'appliquerait en fait qu'à la marge brute de l'exploitant. Dans le cas du pari mutuel, l'application de la TPS à 7 pour cent se traduirait en moyenne par une taxe d'environ 1 cent à 1 1/2 cent sur chaque dollar paré.

Des consultations avec les exploitants d'hypodromes ont permis de remarquer que, à cause du caractère spécial de cette activité, l'application de la taxe aurait un effet disproportionné sur le «roulement», c'est-à-dire les sommes qui sont remises en jeu dans plusieurs courses.

Les intéressés ont proposé que, pour régler ce problème, on envisage de soustraire le pari mutuel à l'assiette de la TPS. Pour tenir compte de ces préoccupations, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a recommandé que le pari mutuel soit détaxé.

Cependant, le gouvernement est fermement convaincu qu'il ne serait pas indiqué, dans le cadre de la TPS de large application, d'exclure le pari mutuel – qui constitue manifestement une dépense récréative discrétionnaire – de l'assiette de la taxe.

Le gouvernement reconnaît néanmoins que le fonctionnement de la taxe dans ce domaine, en combinaison avec les autres droits et taxes frappant les paris mutuels, pourrait entraîner des résultats peu souhaitables. C'est pourquoi l'actuelle taxe agricole fédérale de 0.8 pour cent sur le pari mutuel sera éliminée le 1^{er} janvier 1991, lors de l'entrée en vigueur de la TPS.

G. Retenues

Dans certaines transactions, par exemple dans le secteur du bâtiment, il est d'usage courant que l'acheteur retienne une somme payable à l'entrepreneur à

Pour tenir compte du fait que l'établissement de notes de crédit pour les rajustements de TPS résultant d'un escompte pour paiement au comptant risquerait d'imposer un fardeau d'observation appréciable à certaines entreprises, l'avant-projet de TPS proposait une autre méthode. D'après celle-ci, la taxe devait être calculée sur le montant de la facture, mais sans rajustement, ni note de crédit, au titre de l'escompte accordé ultérieurement.

Les consultations portant sur le traitement des escomptes pour paiement comptant ont permis de dégager un consensus clair parmi les divers représentants de l'industrie et les fiscalistes, en faveur de l'autre méthode exposée dans l'avant-projet de loi. Par conséquent, les escomptes pour paiement au comptant ne donneront lieu à aucun rajustement ni note de crédit. Cela simplifiera le fonctionnement de la taxe, tant pour les vendeurs que pour les acheteurs. Les vendeurs devront percevoir et remettre la taxe sur les prix facturés, sans tenir compte des escomptes pour paiement au comptant éventuellement accordés ensuite à leurs clients. Ces derniers, s'ils sont des personnes enregistrées, demanderont tout simplement un crédit de taxe sur intrants égal à la taxe sur le montant facturé, sans avoir à effectuer de rajustement ultérieur s'ils obtiennent un escompte pour paiement au comptant.

F. Coupons de rabais

Comme l'indiquait le Document technique, la TPS s'appliquera à la valeur de la contrepartie versée par un consommateur pour l'achat d'un produit ou d'un service, nette des rabais obtenus par le consommateur, y compris les rabais découlant d'un coupon de détaillant, d'un coupon de fabricant ou d'un coupon à valeur monétaire. Le Document technique proposait également que les remboursements reçus ensuite par un détaillant qui aurait accepté un coupon de fabricant ou un coupon de valeur monétaire soient assujettis à la TPS de la façon normale. La personne qui rembourserait le détaillant aurait droit à un crédit de taxe sur intrants compensatoire, au titre de la TPS payée au détaillant. Conformément au principe selon lequel le remboursement d'un coupon de fabricant devrait en fait être traité comme une réduction à posteriori du prix de vente du fabricant au détaillant, l'avant-projet de loi indiquait que le statut du remboursement d'un coupon, dans le cadre de la TPS, dépendrait du statut fiscal des produits achetés par le consommateur et ayant donné lieu au rachat du coupon.

Un certain nombre de groupes sectoriels ont indiqué, dans le cadre des consultations portant sur le fonctionnement de la TPS, que les règles proposées à l'égard des remboursements des coupons de fabricants et des coupons de valeur monétaire seraient dans la pratique assez lourdes à observer. Le système poserait en particulier des difficultés aux petits magasins d'alimentation qui seraient obligés de séparer les coupons détachés (pour les produits alimentaires de base) et les coupons taxables, sans qu'il en résulte un gain net de recettes pour le Trésor fédéral.

D. Escomptes pour paiement au comptant

principe, les ristournes des coopératives devraient être soumises au même régime que les rajustements de prix facturés à un client particulier. Cependant, comme les ristournes se rapportent la plupart du temps à un ensemble de fournitures taxables et non taxables faites à toute une gamme de clients pendant une année, le Document technique indiquait qu'il ne serait sans doute pas pratique d'obliger les coopératives à traiter leurs ristournes comme des rajustements de prix pour chaque membre. Il proposait donc que les coopératives traitent leurs ristournes comme des rajustements de prix globaux. D'après cette règle, chaque coopérative serait tenue de répartir *au prorata* ces versements de ristournes à chaque membre au cours d'un exercice, en fonction du rapport entre le total des fournitures taxables et le total des fournitures non taxables faites aux membres au cours de l'exercice précédent de la coopérative. Ces renseignements seraient ensuite fournis aux bénéficiaires des ristournes et qui, s'ils étaient des personnes enregistrées, traiteraient cette partie comme comprenant un rajustement de TPS. La coopérative pourrait demander un crédit de taxe sur intrants correspondant au titre des ristournes versées à tous les membres. Dans le cas des membres n'exerçant pas une activité commerciale, cette règle se traduirait, en moyenne, par un remboursement des paiements en trop antérieurs de TPS.

Lors des consultations portant sur le traitement des ristournes, quelques coopératives ont indiqué qu'elles disposaient d'un système comptable suffisamment perfectionné pour pouvoir traiter leurs ristournes comme des rajustements de prix particuliers à chaque membre, au titre des achats effectués par ceux-ci tout au long de l'année. Etant donné que cela produirait un résultat plus exact que la règle proposée dans le Document technique, le projet de loi définitif sur la TPS permettra aux coopératives d'utiliser, à leur choix, cette méthode plus perfectionnée.

Bien entendu, comme l'indiquait le document technique, les coopératives pourront, à leur choix, ne pas tenir compte du total des ristournes aux fins de la TPS. Ce choix pourrait être intéressant pour une coopérative dont la totalité des membres sont des personnes enregistrées, puisqu'il simplifiera l'observation de la taxe tout en ne modifiant pas l'assujettissement net combiné à la taxe de la coopérative et de ses membres.

Les produits et services peuvent être fournis à des conditions qui permettent à l'acheteur d'obtenir un escompte lorsqu'il paie rapidement.

Lorsque la somme facturée par un fournisseur est nette de tout escompte, le fournisseur devra facturer la taxe uniquement sur le montant net. Si, cependant, le fournisseur facture le prix de vente total en offrant un escompte, et le client règle la facture dans un délai déterminé, le Document technique proposait que la TPS s'applique au montant facturé et que, si un escompte était ensuite accordé, la TPS soit rajustée au moyen d'une note de crédit remise par le fournisseur au client.

s'ils sont supérieurs au seuil déterminé. Par conséquent, la taxe payée sur ces articles ne donnera droit à aucun crédit, fictif ou autre, de taxe sur intrants. Du même coup, cependant, aucune taxe ne sera à facturer si l'entreprise revend l'article en question.

Faute de dispositions contraaires, l'application de la règle révisée sur les articles d'occasion prenant de la valeur empêcherait les établissements tels les galeries ou les musées (une activité consiste à faire payer les droits d'entrée, dans un cadre commercial, aux clients pour leur permettre de voir des expositions d'articles d'occasion prenant de la valeur) ne pourraient obtenir un crédit de taxe sur intrants sur leurs achats d'articles de ce genre. Cela risquerait d'avoir des effets nuisibles sur ces établissements.

Par conséquent, les exposants d'articles d'occasion prenant de la valeur pourront choisir d'être traités comme des marchands d'articles de ce genre, aux fins de la TPS. Les établissements qui produiront un choix en ce sens pourront demander un crédit de taxe sur intrants au titre de leurs achats d'articles d'occasion prenant de la valeur, même s'ils les achètent à titre d'immobilisations plutôt que de stocks destinés à la revente. Cependant, la vente ultérieure d'articles de ce genre par ces établissements sera taxable selon les règles normales.

Les seuls entraînant l'application de la règle révisée sur les articles d'occasion prenant de la valeur seront fixés dans des règlements, après consultation des secteurs intéressés.

B. Frais de téléphone payant

Les frais de téléphone payant sont réglementés par divers organismes fédéraux et provinciaux. De manière à ne pas influencer sur les tarifs réglementés et les mécanismes de fixation des prix, le Document technique indiquait que la TPS applicable aux appels effectués à l'aide de téléphone payant fonctionnant à l'aide de pièces de monnaie serait un montant spécifique, fixé de manière à équivaloir approximativement au taux général ad valorem. Le taux de la TPS devant être de 7 pour cent, la taxe sera de 5¢ par tranche de 70¢ de frais d'appel au moyen de téléphone payant. Ainsi, une taxe de 5¢ s'appliquera aux appels coûtant de 70¢ à \$1.39, de 10¢ sur les appels coûtants de \$1.40 à \$2.09, et ainsi de suite.

Comme indiquait le Document technique, les appels de ce genre qui ne sont pas payés en pièces de monnaie (qui sont par exemple débités à une carte d'appels) seront assujettis à la TPS de la façon normale; c'est-à-dire que la taxe ad valorem de 7 pour cent devrait être perçue sur le montant facturé.

C. Ristournes

Les membre des coopératives reçoivent souvent des ristournes, habituellement à la fin de l'exercice de la coopérative, en fonction du volume de leurs achats ou de leurs ventes à la coopérative et des résultats d'exploitation de cette dernière. En

(iii) Régime révisé des articles d'occasion prenant de la valeur

entreprises afin de créer artificiellement d'importants crédits fictifs de taxe sur intrants. De plus, l'octroi de crédits fictifs dans le cas d'articles d'occasion prenant de la valeur, qui sont ensuite exportés, entraînerait une perte de recettes jamais été payée. C'est pourquoi le Document technique proposait qu'aucun crédit fictif de taxe sur intrants ne soit accordé dans le cas des produits d'occasion qui prennent de la valeur.

Lors des consultations menées auprès des marchands d'objets d'art, des encanteurs et d'autres entreprises qui vendent des articles de ce genre, on a exprimé la crainte que ce système n'entraîne une application en cascade de la taxe, chaque fois qu'un article qui prend de la valeur serait vendu à un consommateur final, puis revendu par l'intermédiaire d'un encanteur ou d'un marchand.

Pour tenir compte de ces modifications, on modifiera le traitement des articles d'occasion qui prennent de la valeur.

Selon les règles révisées, les achats commerciaux et d'articles d'occasion prenant de la valeur dont le prix est inférieur à un seuil déterminé (par exemple \$2,000) seront assujettis aux règles normales sur les articles d'occasion. C'est-à-dire, les entreprises pourront demander un crédit fictif ou (sous réserve de la restriction transitoire de trois ans pour les marchands) un crédit fictif de taxe sur intrants au titre de l'achat de ces articles. La TPS s'appliquera évidemment à la revente éventuelle de ces articles.

Dans le cas des articles d'occasion prenant la valeur dont le prix dépasse le seuil déterminé, les règles normales s'appliqueront également au marchand qui achète ces articles à titre de stocks pour les revendre. Si, par conséquent, un négociant acquiert un article de ce genre auprès d'un particulier avant de le revendre, la taxe sera payée uniquement sur la marge du négociant.

Lorsqu'un article d'occasion prenant de la valeur sera exporté ou vendu en détaxe par un marchand pour une contrepartie supérieure au seuil déterminé, les crédits effectif ou fictif de taxe sur intrants demandés au titre de cet article seront récupérés. Le montant recouvré correspondra au crédit de taxe sur intrants demandé au titre de l'article vendu ou à la taxe qui aurait été perçue si la TPS était appliquée à la vente, le moindre des deux montants étant retenu. Le montant récupéré sera inclus dans la déclaration de TPS du fournisseur pour la période au cours de laquelle la vente détaxée aura été effectuée. Conformément à cette règle de récupération, la TPS payée à l'achat d'articles d'occasion prenant de la valeur dont le prix dépasse le seuil déterminé ne donneront pas le droit au remboursement accordé aux touristes étrangers.

Selon ce système révisé, les achats d'articles neufs ou d'occasion, qui prennent de la valeur, par une personne enregistrée, lorsqu'il ne sont pas acquis en vue d'une revente, seront réputés ne pas survenir dans le cadre d'une activité commerciale

Section 10. Autres aspects opérationnels

A. Produits d'occasion

(i) Général

Le Document technique exposait les règles générales applicables aux ventes de produits d'occasion.

Les ventes de produits d'occasion effectuées par des personnes enregistrées seront taxables. Lorsqu'elles interviendront entre deux personnes enregistrées afin de servir dans le cadre d'une activité commerciale, les règles normales relatives au crédit de taxe sur intrants s'appliqueront.

Les ventes d'articles d'occasion par des particuliers ne seront pas assujetties à la TPS. En règle générale, lorsque des produits de ce genre seront vendus à une personne enregistrée, celle-ci pourra demander un *crédit fictif de taxe sur intrants*, comme si la taxe avait été facturée et incluse dans le prix de vente payé au particulier. Le Document technique indiquait toutefois que ces crédits relatifs aux produits d'occasion se limiteraient aux marchands d'articles d'occasion au cours des trois premières années d'application de la TPS. À la suite, ces crédits fictifs pour produits d'occasion seront offerts à toutes les personnes enregistrées.

En raison du crédit fictif de taxe sur intrants, quand un marchand revend ensuite des articles d'occasion en facturant la taxe, celle-ci est payée uniquement sur la marge du marchand – c'est à dire la différence entre son prix d'achat et son prix de vente.

(ii) Articles d'occasion qui prennent de la valeur

Une exception à la règle générale était proposée dans le cas des articles d'occasion qui prennent de la valeur, par exemple des oeuvres d'art, les bijoux et les objets de collections comme les livres, les pièces de monnaie et les timbres rares.

Étant donné que ces biens prennent de la valeur avec le temps, l'octroi d'un crédit fictif de taxe sur intrants, lorsque des biens de ce genre seraient achetés auprès d'un particulier, signifierait que la taxe remboursée aux personnes enregistrées qui les achèteraient serait plus élevée que celle qui aurait été perçue initialement auprès du particulier vendeur. Notamment, l'application de la règle générale sur les produits d'occasion à ces articles inciterait les particuliers qui sont des personnes enregistrées à transférer les biens qui prennent de la valeur à leurs

(iv) Transport

toutefois effectué en fin d'année pour s'assurer que la TPS ne s'applique qu'aux produits effectivement fournis en 1991. La date du rapprochement sera laissée à la discrétion du fournisseur du produit, mais elle devra être antérieure au 1^{er} janvier 1992.

D'après les règles proposées dans le Document technique, les sommes payées pour un service de transport chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS devraient être réparties au prorata de façon que la TPS s'applique uniquement à la partie du service rendue le 1^{er} janvier 1991 ou après cette date. Ce calcul serait de toute évidence très compliqué dans le cas, par exemple, d'un transport de marchandises commençant en décembre 1990 et se terminant en janvier 1991 ou d'un billet d'avion valable pour plusieurs vols dont certains seraient effectués à la toute fin de 1990 et les autres en 1991.

En règle générale, donc, les services de transport ne seront pas assujettis à la TPS s'ils commencent avant le 1^{er} janvier 1991. Cependant, tout service de transport de passagers qui se prolongera au-delà du 31 janvier 1991 sera assujéti à la TPS sur 50 pour cent de sa contrepartie. De plus, les abonnements de transport par autobus, chemin de fer et avion seront exclus de cette disposition transitoire spéciale et devront être répartis au prorata sur la période de validité de l'abonnement.

Ces règles auront pour effet de simplifier considérablement le passage au nouveau système pour les prestataires des services de transport. De façon générale, il ne sera pas nécessaire de répartir au prorata les services chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS, sauf si une proportion appréciable des services de transport des passagers est consommée en 1991.

(v) Fournitures payées d'avance

Le Document technique indiquait que toute fourniture de produits à livrer ou de services à rendre après le 31 décembre 1990 ne serait pas assujéti à la TPS, si elle était payée par un particulier avant le 1^{er} avril 1990. Un certain nombre de questions ont été soulevées par la suite au sujet du statut fiscal des enterrements payés d'avance. Sur le plan technique, ces enterrements ne sont souvent pas payés d'avance. En fait, dans plus d'une province, la personne qui paie d'avance l'enterrement ne fait, légalement, que déposer de l'argent dans un compte en fidéicommiss. Quand les services sont rendus, le fournisseur effectue un tirage sur le compte en fidéicommiss. Sur le plan technique, ce n'est qu'au moment où les fonds sont retirés du compte qu'un paiement est effectué au titre de la fourniture. Afin de rendre plus certaine l'application de la règle sur les fournitures payées d'avance, le projet de loi comportera une disposition expresse stipulant que la fourniture de services funéraires après la date d'entrée en vigueur de la TPS, conformément à un contrat conclu avant le 1^{er} avril 1990 (au terme duquel des fonds sont déposés en fidéicommiss pour le paiement futur du service) ne sera pas assujéti à la TPS.

Lors des consultations, une question a été soulevée au sujet de l'application de cette règle dans le cas où les consommateurs paient les fournitures continues dans le cadre d'un système de versements égaux ou échelonnés. Dans ce cas, la TPS s'appliquera à tous les montants facturés en 1991. Un rapprochement sera

D'après les règles transitaires proposées dans le Document technique, les factures établies pour la fourniture continue de produits (par exemple l'électricité ou le gaz) devront être réparties au prorata de manière que seuls les produits livrés à partir du 1^{er} janvier 1991 soient assujettis à la TPS.

(iii) Fournitures continues

En conséquence, les services de télécommunications et de programmation de télécommunications seront assujettis à la règle générale de répartition au prorata, dans le cas des services chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS: la taxe actuelle s'appliquera à tous les services de ce genre fournis aux usagers jusqu'au 31 décembre 1991, tous les services fournis après cette date étant assujettis à la TPS. Bien entendu, les frais accessoires de location d'équipement (par exemple, les locations de téléphones ou de décodeurs de télévision payante) seront également répartis au prorata, de la même manière.

Les représentants du secteur ont indiqué lors des consultations menées par le ministère des Finances qu'il leur serait relativement facile de répartir les factures de services entre 1990 et 1991. Ils ont de plus indiqué qu'une répartition au prorata de la facture serait plus équitable dans la mesure où le statut fiscal des services pour les usagers ne dépendrait pas de leur période de facturation, comme cela aurait été le cas d'après les propositions du Document technique.

Les services de télécommunications et de programmation de télécommunications sont actuellement taxés à 11 pour cent. Pour faciliter le passage au nouveau système, le Document technique proposait de continuer à appliquer la taxe actuelle à toutes les factures portant sur les périodes commençant avant 1991 et se terminant avant le 1^{er} février 1991.

(ii) Services de télécommunications et de programmation de télécommunications

Afin d'atténuer ces difficultés, la nouvelle date limite sera le 30 avril 1991. Tout montant payé ou facturé avant cette date ne sera pas assujetti à la TPS, dans la mesure où il se rapporte à des produits livrés ou à des services rendus avant 1991. Les montants qui ne seront ni payés ni facturés avant la fin d'avril 1991 pour une fourniture seront assujettis à la TPS, peu importe qu'ils se rapportent ou non à une fourniture effectuée avant 1991. Afin de simplifier encore l'application de cette règle, on ne fera aucune distinction entre les produits assujettis à la TFV et les produits exonérés de cette dernière livrés avant 1991. Les montants relatifs à tous ces produits seront assujettis à la TPS s'ils ne sont ni payés ni facturés après le 30 avril 1991.

ensembles d'habitations vendues à une société de personnes, la taxe s'appliquera au moment du transfert de propriété à la société ou au 60^e jour suivant l'enregistrement de l'immeuble d'habitation à titre d'ensemble condominial, la première des deux dates étant retenue. Grâce à cette règle, l'élément effectif de taxe contenu dans les ventes exclues d'unités condominiales en vertu de cette clause de droits acquis sera à peu près le même que si l'actuelle TFPV était restée en vigueur.

D'après les règles normales de la TPS, un entrepreneur en construction qui, avant l'enregistrement d'une société condominiale, loue un logement à une personne autre que l'acheteur devrait être soumis aux règles afférentes aux fournitures à soi-même. Afin d'atteindre le résultat visé dans le cas des ventes exclues d'ensembles condominiaux à des sociétés en commandite (en vertu de la clause de droits acquis), la règle d'autocotisation applicable aux nouvelles constructions résidentielles ne s'appliquera pas à la location d'unités condominiales dans ce cas.

D. Transactions chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS

Le Document technique proposait diverses règles afin de déterminer le statut fiscal des transactions chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS. Les consultations menées auprès des divers groupes sectoriels ont permis de déceler cinq domaines dans lesquels les règles transitoires devraient être modifiées :

- les fournitures non facturées;
- les services de télécommunication et de programmation de télécommunication;
- les fournitures continues;
- les transports; et
- les fournitures payées d'avance.

Chacune de ces questions est étudiée plus à fond dans les paragraphes qui suivent.

(i) Fournitures non facturées

Le Document technique proposait de ne pas appliquer la TPS aux fournitures de services rendus ou aux produits exonérés de TFPV livrés avant le 1^{er} janvier 1991, dans la mesure où l'acheteur payait la fourniture ou le vendeur facturait cette dernière avant le 1^{er} mars 1991. Un certain nombre de groupes ont souligné que la date limite du 1^{er} mars entraînerait des problèmes transitoires appréciables, notamment dans le cas des prestataires de services professionnels (par exemple les avocats et les comptables) dont une bonne partie de la facturation se fait vers le 31 mars.

C. Immeubles en copropriété

matière de TPS, les loyers d'équipement versés après le 31 décembre 1990 conformément à un accord écrit de crédit-bail conclu avant le 8 août 1989 ne seront pas assujettis non plus à la TPS.

L'avant-projet de loi sur la TPS indiquait que celle-ci s'appliquerait généralement aux nouvelles unités condominiales à la date de transfert du titre de propriété à l'acheteur. En général, cette date coïncide avec la date d'enregistrement de la société condominiale ou la suit de peu. Cependant, le moment de l'assujettissement à la TPS sur la vente d'une nouvelle unité condominiale ne pourra en aucun cas être repoussé au-delà du 60^e jour suivant l'enregistrement si, avant cette date, l'acheteur a pris possession des lieux sous forme d'occupation.

Aucune TPS ne s'appliquera à l'achat d'une unité condominiale si l'acheteur en prend possession, sous forme d'occupation, avant le 1^{er} janvier 1991 (même si le transfert du titre de propriété n'a pas lieu avant 1991).

Une importante préoccupation exprimée lors des consultations relatives aux règles transitoires applicable aux immeubles en copropriété portait sur le fait qu'un certain nombre d'unités condominiales dont l'achèvement n'était pas prévu après 1990 était vendues d'avance à des particuliers avant la publication de l'avant-projet de loi sur la TPS. De même, un certain nombre de sociétés en commandite avaient conclu des contrats avec des promoteurs pour la construction d'immeubles en copropriété. Il a été souligné dans les deux cas que des contrats de vente fermes avaient été conclus sans connaissance préalable, tant du côté des vendeurs que des acheteurs, des répercussions possibles de la TPS. Il serait manifestement injuste, dans ce cas, d'appliquer les règles normales de la TPS et d'exiger le paiement de la taxe en plus du prix déjà convenu (qui contient un élément de TFPV anticipée durant la construction).

Pour tenir compte de ces préoccupations, on n'appliquera pas la TPS aux unités condominiales vendues à des particuliers et aux ensembles condominiaux vendus à des sociétés en commandite conformément à un contrat de vente signé par le ou les acheteurs le 13 octobre 1989 ou avant cette date (qui est celle de la publication de l'avant-projet de loi sur la TPS).

De manière à ne pas compliquer inutilement l'observation de la TPS par les entrepreneurs en construction, ces derniers pourront quand même demander un remboursement de TFPV sur tous les logements non finis et inoccupés – y compris les ventes exclues en vertu de la clause des droits acquis – au 1^{er} janvier 1991 de la façon normale. De plus, ils pourront demander un crédit de taxe sur intrants selon les règles normales au titre de la TPS payée sur les intrants se rapportant à des ventes exclues en vertu de cette clause.

Les entrepreneurs en construction devront toutefois payer une taxe spéciale égale à 4 pour cent du prix de toutes les ventes exclues en vertu de la clause des droits acquis. Dans le cas des logements vendus à des particuliers, la taxe s'appliquera au moment de la prise de possession du logement par l'acheteur. Dans le cas des

B. Immobilisations et location d'équipement

permettra aux entreprises d'évaluer leurs stocks incorporant la TFPV au 1^{er} janvier 1991 sans avoir à effectuer un inventaire physique des articles. La valeur approximative des stocks alors établie, dans ces circonstances, en fonction d'un inventaire effectué avant ou après le 1^{er} janvier 1991, lorsque le ministre du Revenu national est convaincu que le système de gestion des stocks de la personne enregistrée lui permet d'établir une estimation relativement exacte de ses stocks au 1^{er} janvier 1991.

Les intéressés auront jusqu'au 31 décembre 1991 pour présenter leur demande de remboursement au ministre du Revenu national.

Un certain nombre d'instances présentées tant au ministère des Finances qu'au Comité permanent des finances de la Chambre des communes ont porté principalement sur l'absence de mesures spéciales d'allègement, pendant la période de transition, en faveur des immobilisations acquises ou des locations d'équipement conclues avant l'entrée en vigueur de la TPS. Dans les deux cas, deux arguments fondamentaux ont été évoqués:

- l'application de la TFPV existante aux biens d'équipement achetés ou loués avant l'entrée en vigueur de la TPS entraînerait une double taxation dans le cadre du nouveau système, dans la mesure où la TFPV comprise dans le coût de ces biens continuerait d'être reflétée dans leur prix après 1990; et
- le fait de savoir que les entreprises pourront récupérer la taxe payée sur leurs achats après 1990 risque de les inciter à différer à 1991 l'acquisition de biens d'équipement actuellement assujettis à la TFPV ou, dans le cas des locations d'équipement, à mettre fin au contrat de location en vigueur avant 1991.

Le gouvernement reconnaît la validité de ces préoccupations. Il convient

cependant de les soupeser avec les conséquences financières qui résulteraient d'allègements spéciaux dans ce domaine. Dans son rapport sur la TPS, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a noté que le coût d'un remboursement de la TFPV, selon une échelle mobile, sur les biens d'équipement achetés uniquement en 1990 s'élèverait à environ \$1,5 milliard.

Ce coût alourdirait de toute évidence le déficit fédéral dans une mesure inacceptable. Par conséquent, aucune mesure d'allègement spéciale ne sera consentie pendant la période de transition à l'égard des immobilisations et des locations d'équipement.

Le gouvernement reconnaît néanmoins que, dans bien des cas, le crédit-bail est une solution de rechange à l'achat d'équipement. Les personnes qui ont conclu des contrats de crédit-bail d'équipement avant la publication du Document technique sur la TPS ont choisi cette méthode de financement sans avoir connaissance des répercussions possibles de la TPS. Étant donné que l'acquisition de cet équipement a été effectuée sous forme d'emprunt qui n'aurait eu aucune conséquence en

Section 9. Transition

A. Remboursement sur les stocks incorporant la taxe fédérale de vente

Lors de l'entrée en vigueur de la TPS, de nombreuses entreprises détiendront des stocks de produits neufs destinés à la revente sur lesquels elles auront payé la taxe fédérale de vente (TFV). Comme l'indiquait le Document technique, afin d'éviter une double taxation de ces articles, des remboursements seront versés aux entreprises qui détiendront des stocks d'articles neufs et non utilisés incorporant la TFV au 1^{er} janvier 1991. La définition des produits neufs et non utilisés destinés à la revente comprendra les articles reconstruits et réusinés, ainsi que les matériaux de construction neufs et non utilisés des entrepreneurs qui n'auront pas été livrés à un chantier.

La structure du programme de remboursement sur les stocks représente un compromis entre les objectifs d'équité et de simplicité. L'actuelle TFV s'applique en début du circuit de distribution. Par conséquent, le montant de taxe incorporé au coût des articles ne peut généralement être déterminé en aval du circuit⁽¹⁾. Par conséquent, le calcul des remboursements relatifs aux stocks sera fonction d'un pourcentage prescrit dans tous les cas. Les demandeurs auront uniquement à appliquer le pourcentage prescrit à la valeur de leurs stocks incorporant la taxe au 1^{er} janvier 1991. Pour déterminer la valeur de leurs stocks, ils emploieront les mêmes méthodes qu'aux fins de l'impôt sur le revenu. Un seul pourcentage général de remboursement s'appliquera à la grande majorité des produits incorporant la TFV. Des pourcentages de remboursement différents seront prescrits dans le cas des matériaux de construction, actuellement taxés à un taux réduit de 9 pour cent, et des automobiles. Les remboursements relatifs à l'essence et au carburant diesel seront exprimés par litre, en fonction du taux de la TFV par litre au 30 décembre 1990. Étant donné les problèmes pratiques que poserait une différenciation des entreprises, selon le palier du circuit de distribution où elles opèrent, les pourcentages de remboursement relatifs aux stocks seront les mêmes pour toutes les entreprises détenant des stocks incorporant la TFV.

Le recours exclusif à des pourcentages de remboursements simplifiera considérablement les demandes et l'administration des programmes de remboursement de la TPS. Afin de simplifier encore davantage la tâche, on

(1) À cet égard, il convient de noter que certains fabricants détenant un permis ont coutume d'indiquer un poste "Taxe fédérale de vente" sur leur facture. Toutefois, le montant ainsi indiqué correspond rarement à la taxe effectivement payée. Il ne tient généralement pas compte des divers rajustements et déductions offerts aux fabricants détenteurs d'un permis – rajustement et déduction qui, dans bien des cas, ne peuvent même pas être déterminés par ces fabricants avant que les ventes n'aient été effectuées (en ce qui concerne, par exemple, les rabais ultérieurs pour achats en quantité ou les déductions pour frais de transport).

(iii) Services d'assurance internationaux

De façon générale, le lieu de fourniture d'un service d'assurance dépendra de l'emplacement du risque. Ainsi, lorsque les risques visés par une police d'assurance seront situés à l'étranger, les services fournis par la compagnie d'assurance au titre de cette police seront considérés comme une exportation et seront donc détaxés.

Dans le cas d'une police individuelle d'assurance sur la vie ou contre les accidents et la maladie, les services de l'assureur seront détaxés, si la police est émise pour un non résident. Dans le cas de toutes les autres polices (par exemple les polices collectives d'assurance-vie ou les polices d'assurance-responsabilité sur les produits), les services d'assurance seront considérés comme des fournitures détaxées, dans la mesure où la police assure des risques à l'étranger. Par conséquent, les assureurs auront droit à un crédit de taxe sur les intrants liés à ces polices, conformément aux risques étrangers assurés par ces dernières.

(iv) Seuils applicables aux périodes de déclaration

Les institutions financières détermineront leur période de déclaration selon les mêmes règles que toutes les autres personnes enregistrées. Conformément à ces règles, décrites dans le Document technique, la période de déclaration d'une personne enregistrée sera fonction des revenus annuels qu'elle tire de fournitures taxables et détaxées. Les personnes enregistrées dont les fournitures taxables et détaxées sont supérieures à \$6 millions devront produire une déclaration chaque mois. Autrement, elles produiront une déclaration chaque trimestre, avec possibilité de produire des déclarations mensuelles, à leur choix. Si les fournitures taxables et détaxées ne dépassent pas \$500,000, les personnes enregistrées pourront, à leur choix, produire une déclaration annuelle et faire des versements trimestriels.

Aux fins de ce calcul, les revenus provenant de l'exportation de services financiers ne seront pas inclus, puisque leur évaluation serait soit très complexe, soit extrêmement arbitraire.

(iii) Règles de changement d'usage

Les institutions financières pourront demander un crédit de taxe sur intrants au titre de leurs achats d'immobilisations dans la mesure où ces dernières servent à effectuer des fournitures taxables ou détaxées. Étant donné que l'utilisation d'une immobilisation peut varier sensiblement dans le temps, les crédits de taxe sur intrants seront rajustés dans la mesure où le degré d'utilisation de ces immobilisations dans des activités commerciales a changé.

Afin de simplifier le calcul des crédits de taxe sur intrants, des rajustements devront être apportés uniquement lorsque le changement cumulatif d'usage dépassera 10 pour cent. De plus, les institutions financières devront enregistrer le changement d'usage d'une immobilisation uniquement si son prix d'achat est supérieur à \$50,000. Le seuil de \$50,000 ne s'appliquera pas au changement d'usage découlant du choix d'effectuer des fournitures exonérées à une personne étroitement liée, de la façon décrite à la section D.

F. Autres questions

(i) Règles applicables aux fonds de placement

Les fonds de placement, par exemple les fonds mutuels et les sociétés de placement, sont essentiellement des mécanismes utilisés par des particuliers pour leurs placements. Ils seront définis comme des institutions financières désignées. Les services de gestion fournis à ces fonds – par exemple la surveillance quotidienne, l'administration et la gestion de leurs portefeuilles – constitueront une fourniture taxable, tandis que les frais facturés par le fonds aux investisseurs seront exonérés. Par conséquent, les services fournis par l'intermédiaire du fonds seront traités de la même façon que si les investisseurs les avaient achetés directement.

(ii) Services d'escompteurs d'impôt

Les escompteurs d'impôt établissent la déclaration d'impôt sur le revenu pour le compte d'un particulier et lui versent immédiatement le remboursement auquel il a droit. En contrepartie, ils facturent un montant représentant un certain pourcentage du remboursement.

Les services fournis par les escompteurs d'impôt seront taxables et donc, traités de la même façon que la préparation d'une déclaration d'impôt sur le revenu. Par conséquent, les escompteurs d'impôt seront considérés avoir perçu la TPS à raison de 7/107 des frais facturés à leurs clients, de la façon prévue dans la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt.

E. Répartition des intrants aux fins du crédit de taxe sur intrants

(i) Principes généraux

De plus, lorsqu'un groupe de coopératives financières sera conjointement propriétaire d'une autre entreprise (par exemple une entreprise de traitement informatique de données), chacune d'elles sera considérée comme étroitement liée à l'entreprise, si cette dernière appartient pour au moins 90 pour cent aux coopératives prises dans leur ensemble.

Le projet de loi sur la TPS comportera une certaine souplesse permettant de consentir une exception à la règle des 90 pour cent de propriété dans des cas extrêmement restreints.

Étant donné que les institutions financières effectuent généralement un ensemble de fournitures taxables, détaxées et exonérées, elles devront répartir leurs intrants entre ces diverses activités pour demander un crédit de taxe sur intrants.

Le gouvernement reste déterminé à veiller à ce qu'une méthode de répartition précise soit adoptée. Le projet de loi exigera donc que la méthode de répartition soit raisonnable dans les circonstances.

L'expérience vécue dans les autres pays montre clairement que se sont les méthodes d'imputation directe des intrants aux activités qui produisent les résultats les plus précis et les plus équitables. Par contre, les méthodes basées sur les revenus, bien qu'un peu plus simples, n'ont pas produit de résultats équitables et se sont prêtées à des manoeuvres. Par conséquent, l'utilisation de formules établies en fonction des revenus sera réduite au minimum, et les crédits de taxe sur intrants devront être fonction, dans la mesure du possible, de l'utilisation spécifique des intrants.

Le gouvernement est conscient que ce processus de répartition pourrait alourdir le fardeau d'observation de certaines institutions. Par conséquent, au cours de la période précédant l'entrée en vigueur de la taxe, Revenu Canada consultera l'industrie en vue d'élaborer des méthodes convenables de répartition des intrants.

Dans le cas de personnes autres que les institutions, les achats de produits (autres que des immobilisations) qui servent à 90 pour cent ou plus à une activité commerciale donneront entièrement droit à un crédit. De même, lorsque ces intrants sont utilisés à 90 pour cent ou plus à des activités exonérées, il ne donneront pas droit à un crédit de taxe sur intrants. Ces règles ne conviennent pas dans le cas des institutions financières parce que, dans bien des cas, un intrant est utilisé pour moins de 10 pour cent dans une activité commerciale. Par conséquent, ces règles ne s'appliqueront pas aux institutions financières.

Les principaux facteurs pris en ligne de compte pour élaborer les règles applicables aux transactions internes à un groupe sont les suivants :

- l'éventail des services admissibles à ces règles;
- les critères à utiliser pour déterminer l'appartenance à un groupe d'entités liées; et
- la prise en compte, dans les règles, de la structure particulière des coopératives financières.

Le Document proposait que les règles spéciales soient élaborées uniquement pour une liste déterminée de services, tels le traitement informatique de données. Lors des consultations menées à ce sujet, il est apparu que, pour obtenir des règles satisfaisantes, la liste devrait inclure un éventail plus large de services, par exemple les services de gestion, d'administration et de conseils. Étant donné que ces services représentent la grande majorité de la facturation effectuée à l'intérieur d'un groupe et qu'il serait extrêmement difficile d'établir une ligne de démarcation équilibrée entre les services choisis et les autres, il a été décidé que tous les services, y compris les baux, seraient admissibles aux règles applicables aux transactions internes à un groupe.

Pour l'application de ces règles, des personnes enregistrées seront étroitement liées lorsque la propriété sera d'au moins 90 pour cent. En limitant l'application de ces règles aux entités qui appartiennent aux mêmes intérêts dans une très forte proportion, on éliminera les iniquités les plus sérieuses dans le cas des services achetés à une société étroitement liée. Simultanément, les règles placeront toutes les institutions sur un pied d'égalité en s'appliquant uniquement aux cas où des entreprises sont étroitement liées.

Les personnes enregistrées qui résident au Canada et font partie d'un groupe comprenant une institution financière déterminée pourront, si elles le choisissent, exonérer les frais de services facturés à l'intérieur du groupe. Lorsque deux entreprises choisiront conjointement cette exonération, toutes les fournitures qu'elles se font entre elles seront exonérées et les deux seront considérées comme des institutions financières désignées. Lorsque deux entreprises auront choisi d'exonérer leurs fournitures mutuelles, ce choix sera en vigueur pendant au moins un an ou jusqu'à ce qu'elles ne soient plus étroitement liées, si elles cessent de l'être avant un an. Après un an, les sociétés pourront annuler leur choix, ce qui rendrait toutes leurs fournitures taxables. Une fois un choix annulé, les entreprises ne pourront redevenir admissibles à l'exonération sur les fournitures internes au groupe qu'avec la permission du Ministre.

En raison de leur structure bien particulière, les coopératives financières ne seraient pas admissibles au critère visant les entreprises étroitement liées. Les règles seront donc étendues à tous les services rendus par une coopérative financière à une autre – y compris aux transactions survenant entre une coopérative financière et son fonds de stabilisation.

D. Transactions internes à un groupe

(i) Contexte

Lors des consultations, certains ont exprimé la crainte que, par le jeu de la règle du seuil minimum, une entreprise soit considérée comme une institution financière du simple fait qu'elle reçoit d'importants revenus d'intérêt ou de dividendes, même si elle ne fournit pas nécessairement beaucoup de services financiers. Bien que le gouvernement prenne acte de ces préoccupations, la structure fondamentale de la règle du seuil minimum sera maintenue. On répond déjà à ces préoccupations dans le cas d'un nombre de sociétés en excluant les intérêts et dividendes versés par des sociétés liées. De plus, étant donné que les intrants seront répartis selon une méthode raisonnable au lieu d'être nécessairement imputés selon une méthode arbitraire fondée sur les revenus, les entreprises touchées ne seront pas confrontées à un fardeau fiscal excessif ni à des coûts d'observation importants.

À la fois pour des raisons réglementaires et des raisons commerciales, les institutions financières confient souvent des activités telles les services informatiques ou les services de gestion à des sociétés liées. En raison de l'exonération des services financiers, les services taxables achetés par une institution financière à une entreprise liée et utilisés pour fournir des services financiers seraient assujettis à la TPS. Ces services deviendraient donc plus coûteux pour l'institution que si elle les exécutait elle-même.

En l'absence de règles spéciales, la TPS risquerait de produire des résultats inéquitables et anormaux, ce qui forcerait les institutions financières à réorganiser leurs opérations et pénaliserait les entreprises qui seraient tenues, par réglementation, à exécuter certaines activités dans le cadre d'entités distinctes. De plus, la structure juridique bien particulière des coopératives financières – les caisses de crédit et les caisses populaires – donnerait lieu, en l'absence de règles spéciales, à de graves iniquités qui les désavantageraient par rapport aux établissements de dépôts concurrents.

La structure d'un réseau de coopératives financières est à plusieurs points de vue analogue à celle d'une grande banque, la centrale se livrant à des activités analogues à celles du siège social de la banque. Dans le cadre de la TPS, les services taxables fournis par le siège social à une succursale (par exemple, la formation) le seraient dans le cadre d'une même entité et ne seraient pas assujettis à la taxe. Par contre, les mêmes services, lorsqu'il seraient fournis par une centrale à une coopérative locale, seraient taxés puisque la centrale et la coopérative constituent deux entités distinctes. Ce résultat est de toute évidence inéquitable.

Ces problèmes ont été reconnus dans le Document technique et ont ensuite fait l'objet de consultations auprès des représentants du secteur financier.

C. Définition d'une institution financière (règle de seuil minimum)

Le gouvernement continuera de collaborer avec l'industrie à l'examen des moyens permettant de réduire au minimum les conséquences de la TPS sur le coût des indemnités relatives aux activités commerciales.

Les services fournis par les experts en assurance seront taxables.

En raison de l'exonération des services financiers, les fournisseurs de ces services devront répartir leurs intrants selon qu'ils sont utilisés à des activités financières ou dans d'autres activités, afin de demander un crédit de taxe sur intrants.

Afin de simplifier le fonctionnement de la taxe pour les entreprises dont les activités financières sont uniquement accessoires à leurs activités principales, une règle de seuil minimum servira, comme le proposait le Document technique, à déterminer quelles entreprises seront traitées comme des institutions financières. Les personnes enregistrées qui ne dépasseront pas ce seuil ne seront pas définies comme étant des institutions financières et n'auront pas à attribuer d'intrants à la fourniture de services financiers lorsque ces derniers sont connexes à leurs activités commerciales.

Pour l'application de la TPS, l'on distinguera deux catégories d'institutions financières :

- *les institutions financières déterminées*, c'est-à-dire les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives financières, les assureurs, les courtiers en valeurs et les fonds de placement, qui fournissent tous de façon évidente principalement des services financiers et auxquels la règle du seuil minimum ne s'appliquera pas; et
- *les autres institutions financières*, c'est-à-dire les autres entreprises qui, à la lumière de la règle du seuil minimum, seront considérées comme fournissant une proportion appréciable de services financiers.

La règle du seuil minimum consiste en un calcul simple permettant aux entreprises de déterminer facilement si elles sont ou non assujetties aux règles des institutions financières. Pour l'essentiel, les entreprises dont les revenus annuels en intérêt, en dividendes et en frais distincts pour les services financiers représentent plus de 10 pour cent des recettes totales ou plus de \$10 millions seront définies comme étant des institutions financières. Pour l'application de cette règle, les entreprises ne seront pas tenues d'inclure les intérêts et dividendes reçus d'une société non financière liée, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un revenu tiré d'une entreprise aux fins de l'impôt sur le revenu. Pour une période de déclaration particulière, la règle du seuil minimum s'appliquera aux résultats de l'exercice précédent.

Les entreprises définies comme étant des institutions financières en raison de la règle du seuil minimum ne fourniront généralement pas principalement des services financiers, mais elles en fourniront un certain volume et, bien souvent, seront en concurrence avec les institutions financières désignées. Elles doivent donc être soumises aux mêmes règles que ces dernières.

(i) Fournitures mixtes

Les institutions financières regroupent souvent différents services afin de les offrir ensemble, pour un prix unique – par exemple, les frais forfaitaires pour services bancaires. L'application de la taxe est simple, tant que les services faisant partie de l'ensemble sont tous soit taxables, soit exonérés.

Dans certains cas, cependant, un seul prix peut s'appliquer à un ensemble de services financiers taxables et exonérés. Pour déterminer le statut fiscal de ces circonstances, les vendeurs ne seront généralement pas tenus de répartir ces fournitures de services en leurs éléments constitutifs. Lorsqu'une fourniture comprendra plus d'un service et que l'un d'entre eux sera un service financier, la fourniture sera exonérée si elle comporte principalement des services financiers. Par exemple, si une banque offre des chèques personnalisés (taxables) dans le cadre d'un ensemble de services dont tous les autres éléments sont exonérés, la totalité de la fourniture sera exonérée.

(ii) Assureurs non enregistrés

Le Document technique proposait que les services relatifs aux polices d'assurance vendues par des assureurs titulaires de permis soient exonérés de la TPS. Par contre, les garanties et autres formes d'assurance offertes par des entreprises ne sont dans une large mesure non financières. Par exemple, l'assurance généralement détenue pas de permis de vente d'assurance seraient taxables, puisque ces services fournis en concurrence avec les assureurs titulaires de permis qui vendent ces produits sur une base exonérée. Dans un souci d'équité concurrentielle, on a étendu la définition d'un service d'assurance exonéré aux régimes d'assurance médicale et dentaire, qu'ils soient offerts par un assureur titulaire de permis ou par une autre personne.

(iii) Assurance générale

Le Document technique proposait d'inclure les services d'assurance générale dans les services financiers et, donc, les exonérer. L'industrie a fait valoir que ces services n'avaient pas un caractère financier et devraient donc être taxables.

Tout bien considéré, le gouvernement estime qu'il est plus approprié de considérer l'assurance générale comme un service financier et que cela est conforme au régime généralement applicable aux services financiers. C'est ce qui a été recommandé par le Comité permanent des finances et c'est l'orientation que suivent à peu près tous les autres pays qui imposent une taxe de ce genre.

Section 8. Services financiers

A. Introduction

En principe, les services financiers devraient être assujettis à une taxe de vente ayant une large assiette comme la TPS. Ils représentent une consommation de la part de l'acheteur, même s'ils sont souvent achetés à l'occasion d'une activité d'épargne ou de placement.

Cependant, l'application d'une taxe de vente aux services financiers est extraordinairement difficile du fait que nombre de ces services sont facturés implicitement. Par exemple, le prix facturé par une banque pour recevoir des dépôts ou prêter de l'argent est souvent contenu implicitement dans l'écart entre les taux d'intérêt exigés des emprunteurs et les taux versés aux déposants. En raison de ces éléments complexes et du fait qu'aucun autre pays n'a réussi à incorporer les services financiers à l'assiette de la taxe de vente, le Document technique indiquait que les services financiers seraient exonérés de la TPS. Comme dans le cas de tous les autres produits et services, les services financiers exportés seront détachés. Ces principes ont été adoptés par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans son rapport sur la TPS.

Le Document technique décrivait les grandes lignes de la taxe, mais un certain nombre de questions nécessitaient des consultations plus approfondies :

- la définition d'un service financier;
- la définition d'une institution financière;
- les règles applicables aux transactions internes à un groupe; et
- les méthodes permettant de répartir les intrants pour déterminer les crédits de taxe sur intrants.

À la lumière des recommandations formulées par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et des consultations menées par le gouvernement auprès de représentants du secteur financier, ce chapitre décrit les améliorations apportées aux règles proposées par le gouvernement au chapitre des services financiers.

B. Définition d'un service financier

Comme l'indiquait le document technique, la définition d'un service financier comprendra l'intermédiation financière, l'intermédiation de marché, la mise en commun des risques et tous les services étroitement liés à ces activités.

(v) Choix d'être taxable sur des fournitures immobilières

uniquement par l'association, les membres sont néanmoins tenus de payer le prix total de ces services.

Le gouvernement convient que les règles applicables aux droits d'adhésion doivent être modifiées pour tenir compte de ces cas. Les règles seront rédigées, en particulier, de façon à ce que la fourniture de produits ou de services de la manière décrite précédemment ne modifie pas le caractère exonéré d'une adhésion.

Comme l'indiquait le Document technique, les organismes de charité, les organismes sans but lucratif et les organismes sélectionnés du secteur public seront exonérés sur la plupart de leurs fournitures immobilières. Cette exonération simplifiera considérablement l'observation des règles dans de nombreux cas et, en fait, se révélera particulièrement profitable lorsque ces organismes se fournissent des immeubles entre eux. Par exemple, les commissions scolaires échangent fréquemment des terrains et des bâtiments. De même, les organismes de charité louent souvent des locaux disponibles à d'autres organismes du même genre, dans le cadre d'un bail à long terme.

Cependant, lors des consultations, certains organismes ont exprimé le souhait d'être taxables sur certaines fournitures immobilières. Ils ont notamment fait remarquer que, lorsqu'un organisme fournissait des locaux commerciaux à des entreprises dans le cadre d'un bail à long terme, il serait préférable de facturer la taxe et de demander un crédit de taxe sur intrants au titre des achats liés à l'entretien ou à l'amélioration de l'immeuble. Les entreprises pourraient, par ailleurs, réclamer un crédit de taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les loyers. Cela éviterait l'application en cascade de la taxe et permettrait à l'organisme de concurrencer sur un pied d'égalité les autres propriétaires commerciaux.

En conséquence, les organismes de charité, les organismes sans but lucratif et les organismes sélectionnés du secteur public pourront choisir, pour chaque immeuble, que toutes les fournitures d'un immeuble particulier soient considérées comme des fournitures taxables. Par la suite, le droit de l'organisme d'obtenir des crédits de taxe sur intrants et les conséquences fiscales d'un changement d'utilisation ou d'une vente de l'immeuble seront soumises aux règles normales qui s'appliquent aux propriétaires commerciaux d'immeubles.

personne enregistrée, il aura droit à un crédit de taxe sur intrants au titre des dons non monétaires qui sont raisonnables dans les circonstances et qui soit se rapportent à une campagne de promotion du donateur, soit représentent des produits manufacturés ou normalement vendus négociés par le donateur. De plus, les montants qui donnent lieu à l'établissement d'un reçu pour dons de charités ou contributions à un parti politique, aux fins de l'impôt sur le revenu, ne seront pas inclus dans la valeur taxable d'une fourniture, même si la réception de la fourniture est sujette au versement de ce montant (par exemple la partie des frais de participation à un dîner bénéficie pour laquelle un participant peut recevoir un reçu aux fins d'impôt sur le revenu).

Le Document technique ne prévoyait toutefois pas le cas où un commanditaire commercial ferait un versement, en espèces ou en nature, à un organisme de charité ou sans but lucratif en contrepartie des services de promotion reçus ou du droit d'utiliser le logo de l'organisme commandité. Plusieurs organismes sans but lucratif, notamment les associations de sport amateur, se sont déclarées préoccupées par l'incertitude des règles applicables à ces commandites, dans le cadre de la TPS.

Pour tenir compte de ces préoccupations, le projet de loi stipulera que ces commandites seront soumises aux mêmes règles que les subventions reçues. Autrement dit, elles ne seront pas considérées comme la contrepartie d'une fourniture, de sorte qu'elles ne seront pas taxées.

(iv) Adhésion à des organismes sans but lucratif

Le Document technique proposait d'exonérer la fourniture d'une adhésion à un organisme sans but lucratif si le seul avantage direct reçu par les adhérents à titre individuel était le droit de voter ou de participer à des réunions et le droit de recevoir des bulletins ou des rapports sur les activités ou la situation de l'organisme. Étaient spécifiquement exclues de cette exonération les adhésions donnant droit à des produits ou des services, y compris des publications, pour lesquels des frais seraient normalement exigés.

Un certain nombre d'associations sans but lucratif ont indiqué lors des consultations que, dans certains cas, des services supplémentaires ont été fournis aux membres. Cependant, ces services ne représentent pas des avantages monétaires appréciables. Par exemple, il n'est pas rare que des associations sans but lucratif fournissent à leurs membres des publications qui sont également vendues aux non membres de manière à couvrir leurs frais. La valeur des publications est souvent négligeable par rapport aux droits d'adhésion. De même, certaines associations sans but lucratif, notamment les associations professionnelles ou commerciales, viennent en aide à leurs membres en faisant enquête sur les plaintes et en faisant office de conciliateur dans les conflits mettant en jeu des membres. Bien que cette aide bénéficie, de toute évidence, directement aux membres visés dans un différend, l'accessibilité à ces services ne se traduit que par un avantage indirect pour la plupart des membres. Enfin, bien que certaines associations offrent à leurs membres le droit exclusif d'acheter des services offerts

F. Portée des exonérations spécifiques

Un certain nombre de préoccupations, exprimées lors des consultations menées auprès des représentants des organismes de charité et sans but lucratif, ont révélé la nécessité de clarifier les dispositions dans les domaines suivants.

(i) Activités bénévoles des organismes de charité

Le Document technique proposait une exonération générale à l'égard des fournitures effectuées par des organismes de charité lorsque la totalité ou presque de l'administration et de l'exploitation directe et quotidienne d'une activité était assumée par des bénévoles. Certains ont exprimé la crainte que, si l'on donnait à cette règle une interprétation étroite en ne l'appliquant qu'aux personnes qui supervisent une activité (par opposition à celles qui effectuent les tâches), un grand nombre d'activités bénévoles ne donneraient pas droit à l'exonération.

Pour préciser la portée de l'exonération en faveur des bénévoles, une activité sera considérée comme menée par des bénévoles si *l'ensemble* des fonctions administratives et autres remplies dans l'exécution de l'activité sont presque toutes exécutées par des bénévoles. Cela signifie, par exemple, que si la coordination d'une campagne de financement est entreprise uniquement par un nombre restreint de personnes rémunérées lorsque les activités de vente porte à porte sont assurées par plusieurs bénévoles, les ventes seront exonérées au titre de cette disposition. Par contre, si un petit nombre de bénévoles planifient une activité, mais que les diverses fonctions (comme la gestion de la campagne, la sollicitation des commandes, les services de restauration ou de divertissement) sont effectuées à peu près en totalité par une personne rémunérée ou des contractuels, l'activité ne donnera pas droit à l'exonération en faveur des bénévoles.

(ii) Programmes récréatifs pour enfants

Le Document technique proposait une exonération spéciale en faveur des programmes récréatifs sans but lucratif destinés aux enfants. Un certain nombre d'organismes ont exprimé la crainte que plusieurs programmes habituellement destinés aux enfants de 14 ans ou moins risquent de ne pas satisfaire, accidentellement aux critères d'exonération proposés si on autorisait un petit nombre d'enfants plus âgés à participer aux programmes. Il n'est évidemment pas prévu d'exclure ces programmes. Afin de respecter l'esprit des propositions, le projet de loi stipulera que, lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre, vu la nature des activités ou le niveau d'aptitude exigé pour y participer, qu'un programme soit offert **principalement** à des enfants de 14 ans ou moins, le programme donne droit à l'exonération.

(iii) Commandites et dons

Le Document technique indiquait que les dons reçus par un organisme de charité ou sans but lucratif ne seraient pas taxables. De même, lorsque le donateur est une

fois par an, à la fin de leur exercice. Abstraction faite de ses effets sur la trésorerie de ces organismes, ce délai dans les demandes de remboursement ferait augmenter l'incertitude chez ces organismes lorsqu'ils auraient à prendre des décisions budgétaires tout au long de l'année. La restriction imposée au niveau de la fréquence de déclaration tenait compte du fait que l'admissibilité de ces organismes au titre des remboursements devait dépendre de pourcentage de financement public reçu pendant l'année. On a toutefois souligné que, pour bien des organismes, des mécanismes de financement établis de longue date ou des engagements fermes des pouvoirs publics permettaient d'assurer leur admissibilité au remboursement avant la fin de l'exercice.

Par conséquent, le programme de remboursement sera conçu de tel le manière que les organismes sans but lucratif puissent demander un remboursement au cours de l'année, trimestriellement ou, s'ils sont des personnes enregistrées, avec leur déclaration de TPS, à condition qu'ils puissent démontrer qu'ils satisfont au seuil de financement pour l'année. Pour l'application de cette règle, le degré de financement public reçu au cours des périodes antérieures jouera un rôle important.

D. Achats donnant droit à remboursement

Le Document technique indiquait que certains produits acquis uniquement en vue d'une revente ne donneraient pas droit au remboursement de 50 pour cent. Il en est résulté des incertitudes au sujet des produits achetés afin d'être vendus ou distribués dans le cadre de campagnes spéciales de financement, par exemple la vente de cacahuètes par la Fondation des reins ou de jonquilles par la Société du cancer. Pour plus de précision, le remboursement sera accordé au titre des produits acquis expressément à des fins de réapprovisionnement dans le cadre d'une campagne de financement spéciale. Cependant, aucun remboursement ne sera accordé au titre de la TPS payée sur les boissons alcooliques et les produits du tabac acquis à des fins de réapprovisionnement en exonération, même si ces produits sont fournis dans le cadre d'une campagne de financement. Conformément à cette restriction, l'exonération spécifique dont bénéficient les ventes bénévoles d'articles d'une valeur unitaire de moins \$5 effectuées par des organismes sans but lucratif ne s'appliquera pas aux ventes d'alcool ou de tabac.

E. Intérêt sur demandes de ristourne insatisfaites

L'avant projet de loi sur la TPS prévoyait que les demandes de ristournes non satisfaites des organismes de charité, des organismes à but non lucratif et certains d'organismes sélectionnés du secteur public se verraient créditer de l'intérêt à compter de 60 jours suivant la réception de la demande par Revenu Canada. Toutefois, l'intérêt sur les remboursements nets de taxe due aux autres personnes enregistrées aux fins de la TPS serait calculé à partir du 21^e jour suivant la date de production de la déclaration de TPS. En raison des préoccupations suscitées par cette différence de délai et pour simplifier l'administration du système, la règle des 21 jours s'appliquera dans les deux cas.

C. Remboursement aux organismes sans but lucratif

Calcul du crédit pour intrants et de la ristourne de TPS :	
Achats de stocks	1,000
TPS payée sur les stocks	70
Autres achats taxables	3,500
TPS payée sur les autres achats	245
Produit de ventes taxables	2,000
TPS perçue sur les ventes taxables	140
Crédit de taxe sur intrants – TPS payée sur les stocks	
Ristourne de TPS calculée sur la base d'autres achats relatifs aux fournitures taxables	70
20 % de \$2,000 × 7%	
Ristourne de 50% sur le reste de la taxe payée	28
50% de (\$245 – \$28)	109
Total du crédit et ristourne	
TPS payable sur les ventes taxables	207
TPS payable sur les ventes taxables	140
Remboursement de taxe net	67

Les organismes sans but lucratif financés dans une large mesure par l'Etat auront droit au même remboursement de la taxe payée sur leurs achats que les organismes de charité. Le document technique proposait que, pour avoir droit à ce remboursement, un organisme sans but lucratif serait tenu de recevoir au moins 50 pour cent de ses revenus au cours de l'année sous forme de subventions fédérales, provinciales et municipales.

Plusieurs groupes de charité et d'organismes sans but lucratif ont fait valoir auprès du ministère des Finances et du Comité permanent des finances de la Chambre des communes que le seuil de financement de 50 pour cent était trop élevé et était en fait incompatible avec l'objectif poursuivi par un grand nombre de ces organismes, à savoir ramener à moins de 50 pour cent leur dépendance à l'égard des subventions.

Pour tenir compte de cette préoccupation, le seuil de financement sera abaissé à 40 pour cent. Ce niveau représente un juste équilibre entre le respect des objectifs d'autonomie financière de ces organismes et l'octroi de remboursements aux organismes qui bénéficient d'un soutien public.

Lors des consultations, les organismes sans but lucratif ont également exprimé leur préoccupation devant le fait que, d'après les propositions du Document technique, ils ne pourraient demander le remboursement de 50 pour cent qu'une

Conformément aux règles normales applicables au crédit de taxe sur intrants et ristournes, un organisme qui effectuerait à la fois des fournitures taxables et des fournitures exonérées devrait répartir ses achats entre deux catégories – les achats destinés à des activités taxables et ceux destinés à une utilisation non commerciale. L'organisme en question pourrait ensuite demander un crédit de taxe sur intrants au titre de la première catégorie et un remboursement de 50 pour cent sur le reste. Dans le cadre de ce système, l'organisme devrait enregistrer l'utilisation finale de ses achats. De plus, une répartition au prorata sera nécessaire lorsqu'une même dépense, par exemple un loyer commercial, serait effectuée à la fois pour des fins taxables et exonérées.

Certains achats, par exemple les stocks achetés uniquement en vue d'une revente, les immobilisations importantes et les immeubles, ne présentent pas des difficultés particulières quant au calcul des crédits de taxe sur intrants et du remboursement de 50 pour cent. L'utilisation finale du bien est assez claire. Si la revente est taxable, elle donne droit à un crédit de taxe sur intrants. De même, si une immobilisation ou un immeuble est acquis principalement afin de servir à des activités taxables, il donne droit au plein crédit de taxe sur intrants; dans les autres cas, le remboursement de 50 pour cent s'applique. Il est cependant plus difficile de garder la trace de l'utilisation d'articles, comme des fournitures de bureau, ou de répartir des frais généraux communs entre des activités particulières. Pour éviter ces complications, une méthode simplifiée pourrait être utilisée au choix, pour le calcul des crédits de taxe sur intrants et du remboursement de 50 pour cent sur ces achats par les organismes de charité et les organismes sans but lucratif financés dans une large mesure par l'État.

D'après la méthode simplifiée, l'organisme demandera un crédit de taxe sur intrants de la façon normale au titre des stocks ainsi que des achats d'immobilisations et d'immeubles de plus de \$10,000. Cependant, au lieu de déterminer les crédits de taxe sur intrants effectivement admissibles sur ces autres achats, l'organisme pourra demander un remboursement égal à une proportion déterminée de ses ventes taxables – une mesure se rapprochant de la proportion des achats qui se rapportent à des activités taxables. L'organisme pourra alors demander un remboursement de 50 pour cent du reste de la taxe effectivement payée sur ses achats. L'exemple suivant illustre le calcul du crédit de taxe sur intrants et du remboursement de taxe sur achats d'après cette méthode, avec un pourcentage de 20 pour cent, pris à titre d'exemple.

La méthode de remplacement qui vient d'être décrite simplifiera sensiblement les tâches comptables des organismes de charité et sans but lucratif. Elle leur évitera d'avoir à enregistrer leurs achats et de répartir leurs coûts au prorata. D'autres consultations seront menées auprès des représentants des organismes de charité et sans but lucratif afin d'affiner les modalités de cette méthode et de s'assurer qu'elle produit un remboursement à peu près équivalent à celui auquel l'organisme aurait autrement droit.

réduisent pas les droits au crédit de taxe sur intrants dont peut bénéficier l'organisme. En fait, les subventions ne sont pas prises en compte aux fins de la TPS. Il en résulte que, lorsqu'un organisme effectuera des fournitures taxables à un prix subventionné, il aura néanmoins droit au remboursement total de la taxe sur les achats se rapportant à l'activité taxable. Cette disposition sera très profitable aux organismes de charité et sans but lucratif qui effectuent des fournitures taxables; dans bien des cas, ils pourront récupérer plus de taxe qu'ils n'en auront perçu sur leurs ventes.

Bien des organismes de charité et sans but lucratif paieront également la TPS sur des achats au titre desquels ils ne pourront demander un crédit de taxe sur intrants. Pour venir en aide à ces organismes, le document technique prévoyait que des organismes de charité et des organismes sans but lucratif financer dans une large mesure par l'Etat auraient droit à un remboursement de 50 pour cent de la TPS payée sur leurs achats destinés à des fins non commerciales. Ce remboursement diminuera sensiblement les coûts supplémentaires que la TPS aurait pu occasionner aux activités de bienfaisance et aux activités sans but lucratif bénéficiant d'un appui public. Il faut en fait se rendre compte que l'abaissement du taux de la TPS, joint à ce remboursement de 50 pour cent, entraînera une taxe nette sensiblement inférieure à celle qui aurait résulté des propositions initiales du Document technique sur les achats des organismes de charité et sans but lucratif.

À la lumière des consultations approfondies menées auprès des représentants du secteur, le gouvernement est persuadé que les règles générales qui lui sont appliquées sont indiquées. Néanmoins, les propositions exposées dans le Document technique peuvent être améliorées et clarifiées sur certain points.

B. Méthode comptable de remplacement

L'octroi d'exonérations spéciales et d'autres allègements accroit inévitablement quelque peu la complexité d'un système tel que la TPS. L'une des principales préoccupations exprimées par les représentants du secteur des organismes de charité et sans but lucratif, dans le cadre des consultations menées par le ministère des Finances et des instances présentées au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, se rapportait au fardeau administratif supplémentaire que la TPS pourrait nécessiter. Cela inquiétait tout particulièrement les petits organismes qui on généralement un système comptable rudimentaire.

Étant donné l'ampleur des exemptions accordées aux organismes de charité et sans but lucratif sur leurs ventes, la seule tâche administrative de la TPS constituera bien souvent à remplir périodiquement une demande de remboursement de 50 pour cent de la taxe payée sur leurs achats. Un organisme qui exercerait des activités non commerciales, mais effectuerait des ventes taxables dépassant le seuil des petits commerçants, aurait d'autres tâches comptables à effectuer. Comme les autres personnes enregistrées, il devrait tenir compte de la taxe sur ses ventes taxables et produire des déclarations de TPS, et aurait droit à des crédits de taxe sur intrants.

Section 7. Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes sélectionnés du secteur public

A. Introduction

Les règles régissant l'application de la TPS dans le secteur des organismes de charité et sans but lucratif tiennent compte de l'équilibre à maintenir entre, d'une part, le rôle important de ce secteur dans la société canadienne et, d'autre part, le maintien de l'équité concurrentielle par rapport aux entreprises privées qui offrent des services très similaires. Par conséquent, la plupart des activités des organismes de charité seront exonérées, mais la taxe s'appliquera à une liste déterminée de fournitures du genre généralement effectué par des entreprises commerciales. De même, plusieurs exonérations seront consenties dans le cas des ventes effectuées par les organismes sans but lucratif, mais elles seront plus limitées en raison de la diversité de ces organismes et de leurs activités commerciales plus importantes.

Les organismes de charité et sans but lucratif, dans leur ensemble, n'ont pas de statut particulier sous le régime de l'actuelle taxe fédérale de vente, encore que certains allègements soient accordés à des établissements déterminés, notamment dans le domaine de la santé et de l'enseignement, ainsi que pour des produits particuliers achetés couramment par ces organismes. Par conséquent, les achats de tous les organismes de charité comprennent à l'heure actuelle un élément de taxe de vente. Néanmoins, étant donné l'assiette plus large de la TPS, cette dernière accroîtrait généralement le fardeau imposé à ces organismes. Pour tenir compte de ce fait, deux caractéristiques importantes, dont bénéficiaient sensiblement les organismes de charité et sans but lucratif, ont été incorporées au régime de la TPS – les règles applicables aux subventions et le remboursement spécial de 50 pour cent sur les achats effectués par les organismes de charité et organismes sans but lucratif financés dans une large mesure par l'État.

Dans les autres pays qui imposent une taxe à la valeur ajoutée, les règles appliquées aux subventions reçues par les organismes de charité et sans but lucratif varient sensiblement. En Nouvelle-Zélande, par exemple, la subvention est directement assujettie à la taxe. Dans beaucoup d'autres pays ces subventions sont exonérées. Dans ce cas, bien qu'aucune taxe ne soit payable sur les subventions reçues, cela limite néanmoins la possibilité pour l'organisme bénéficiaire de demander un crédit de taxe sur intrants lorsqu'il effectue des fournitures taxables, partiellement financées par les subventions.

Une autre méthode a été adoptée pour le traitement de subventions dans le cadre de la TPS. D'après cette méthode, les subventions ne sont pas taxées et elles ne

qu'aucune règle précise ne s'appliquait au cas où un particulier était propriétaire d'un immeuble d'habitation, mais louait le terrain sur lequel l'immeuble était sis. L'exemple le plus courant est fourni par la location d'un terrain pour maisons mobiles. Il est aussi de plus en plus courant – en particulier dans les résidences pour retraités – que des personnes achètent un logement sans le terrain et versent des frais mensuels correspondant à la location du terrain et à une partie des frais d'entretien des aires communes.

Le gouvernement est d'avis qu'il serait incohérent de taxer ces locations de terrains, puisqu'elles font partie intégrante du coût d'un logement de long terme. Par conséquent, une exonération sera prévue dans le cas de la location à long terme du terrain sur lequel une habitation est sise. Cela s'appliquera aux emplacements de maisons mobiles et la location du terrain sur lequel une résidence permanente est sise. L'exonération ne s'appliquera toutefois pas aux terrains de camping ni à la location d'emplacements pour véhicules d'habitation ou roulottes, puisque ces derniers ne sont pas considérés comme des immeubles d'habitation.

des cas où des particuliers sans domicile permanent vivaient de façon intermittente dans des logements à bon marché. Le Document technique prévoyait expressément une exonération dans le cas des fournitures de logements de court terme effectuées par des organismes de charité et des organismes sans but lucratif pour soulager la pauvreté, la souffrance ou la détresse. Certains ont toutefois fait valoir que cette exonération devrait être étendue aux logements temporaires à bon marché offerts par le secteur privé.

En fait, pour tenir compte de ces préoccupations, le Comité des finances avait recommandé que soient exonérés les logements de courte durée fournis pour moins de \$20 par jour.

Le gouvernement est d'avis que cette idée est valable et serait conforme aux exonérations accordées aux organismes sans but lucratif et aux organismes de charité dans ce domaine. Par conséquent, une exonération sera accordée pour l'hébergement de courte durée fourni dans un immeuble d'habitation pour moins de \$20 par jour ou \$140 par semaine.

(ii) Attestations

Le Document technique proposait que, dans le cas des transactions immobilières de plus de \$1 million, le vendeur soit tenu d'obtenir de Revenu Canada une attestation de paiement de la taxe. L'acheteur aura été tenu de tenir une copie de cette attestation pour avoir droit à un crédit de taxe sur intrants au titre de la transaction.

Un certain nombre de groupes ont fait valoir que des problèmes pourraient se poser si le vendeur ne payait pas la taxe et obtenait un certificat. Dans ce cas, l'acheteur ne pourrait demander un crédit pour taxe sur intrants.

Le Comité des finances a recommandé que l'acheteur puisse, dans ce cas, verser directement la taxe. Le vendeur serait uniquement tenu d'informer Revenu Canada de la vente.

Dans l'ensemble, le gouvernement estime que la proposition du Comité des finances simplifiera l'application dans ce domaine, tout en rassurant les acheteurs d'immeubles de prix élevés.

Par conséquent, les vendeurs ne seront pas tenus d'obtenir un certificat lorsqu'ils vendent des immeubles à des personnes enregistrées. Ces acheteurs devront assumer directement la taxe sur ces transactions. Cela permettra d'enregistrer la taxe et d'obtenir un crédit de taxe sur intrants compensatoire, sur la même déclaration de TPS.

(iii) Locations de terrains à long terme

Le Document technique prévoyait une exonération en faveur des loyers résidentiels de long terme; les représentants du secteur immobilier ont toutefois souligné

Tableau 4

Ristourne sur les logements construits par leurs propriétaires

Valeur de la propriété	Valeur de la ristourne	
	Aucune TPS payée sur l'achat du terrain	Aucune TPS payée sur l'achat du terrain
(milliers de dollars)	TPS payée sur l'achat du terrain	TPS payée sur l'achat du terrain
0 – 350	le moins de 36% de la TPS payée ou de \$8,750	le moins de 10% de la TPS payée ou \$1,720
350 – 450	le moins de 36% de la TPS payée ou de \$8,750 $\times A^{(1)}$	le moins de 10% de la TPS payée ou de \$1,720 $\times A^{(1)}$
450 +	aucune ristourne	aucune ristourne
$(1) A \text{ est égal à } (450,000 - \text{valeur de la propriété}) / 100,000$		

Lorsque la valeur du logement terminé sera manifestement inférieure à \$350,000, l'acheteur n'aura pas besoin d'obtenir une évaluation en bonne et due forme. Par conséquent, la grande majorité des maisons construites par leurs propriétaires ne nécessiteront pas d'évaluation, et la ristourne correspondra tout simplement à un certain pourcentage de la taxe payée. Ce n'est que dans les cas où la valeur de la propriété sera voisine de \$350,000 ou supérieure à ce chiffre que l'acheteur devra obtenir une évaluation en bonne et due forme. Dans le cas des propriétés évaluées à plus de \$350,000, la ristourne sera calculée en fonction de l'évaluation.

D. Autres questions

(i) Logement de courte durée

Le Document technique proposait d'exonérer expressément les loyers de long terme – autrement dit, le logement dans un immeuble d'habitation pendant au moins un mois.

Lors des consultations qui ont suivi la publication du Document technique, des intervenants ont déclaré que ses dispositions ne tenaient pas suffisamment compte

Tableau 3

Effet de la TPS sur l'achat d'un logement type

Ville	Prix actuel d'une maison ⁽¹⁾	TFV existante ⁽²⁾	Taxe supplémentaire avec TPS à 7 pour cent	Ristourne de TPS	Taxe supplémentaire après ristourne	Variation de prix	Effet net sur les mensua- lités hypothé- caires ⁽³⁾
	(en dollars)					(pour cent)	(en dollars)
Halifax	100,000	4,050	2,700	2,400	300	0.3	2
Charlottetown	95,000	4,850	1,450	2,250	(800)	(0.9)	(5)
Trois-Rivières	75,000	3,650	1,350	1,800	(450)	(0.6)	(3)
Montréal	105,000	3,750	3,350	2,550	800	0.8	6
Toronto	290,000	7,900	11,850	7,050	4,800	1.6	37
North Bay	160,000	7,050	3,650	3,800	(150)	(0.1)	(1)
Regina	110,000	4,150	3,300	2,650	650	0.6	5
Edmonton	130,000	5,250	3,500	3,100	400	0.3	3
Vancouver	210,000	7,300	6,900	5,050	1,850	0.9	14

⁽¹⁾ D'après les statistiques de prix de la SCHL pour la période allant de janvier à octobre 1989.⁽²⁾ Incluse dans le prix actuel des maisons.⁽³⁾ En fonction d'un acompte de 25 pour cent et d'une hypothèque amortie sur 25 ans et portant intérêt à 12 pour cent.

- pour les maisons de \$350,000 à \$450,000, la ristourne sera calculée en fonction de la formule suivante :

$$\text{ristourne} = \$8,750 \times \frac{(450,000 - \text{prix du logement})}{100,000}$$

Ceux qui achèteront une maison de plus de \$450,000 n'auront pas droit à la ristourne. Le tableau 3 montre l'effet de cette structure sur des prix de maisons types. Étant donné l'abaisssement du taux de la TPS, le coût du programme de ristourne passera d'environ \$900 millions à quelque \$500 millions.

Cette ristourne amortira considérablement l'effet de la taxe sur la grande majorité des achats de logements nouvellement construits au Canada. Plus précisément, plus de 90 pour cent des achats de logements neufs donneront droit à la ristourne complète. De plus, 5 pour cent des achats de logements neufs donneront droit à une ristourne partielle de taxe. Autrement dit, plus de 95 pour cent des achats de résidences neuves donneront droit à une aide. Aussi l'effet produit sur le prix d'une maison type sera-t-il inférieur à 1 pour cent dans la plupart des villes – et ne sera que d'environ 1.6 pour cent dans la région de Toronto.

(ii) Logements construits par leurs propriétaires

La ristourne décrite précédemment dans le cas des logements nouvellement construits s'appliquera dans les cas où la résidence sera achetée à un constructeur fournissant à la fois le terrain et le bâtiment dans le cadre de la même transaction. Ce mode d'achat d'une maison neuve, s'il est le plus courant, n'est absolument pas le seul. Il arrive souvent qu'un acheteur achète un terrain et effectue lui-même la totalité ou une partie des travaux de construction. Le Document technique indiquait que la ristourne à l'habitation s'appliquerait aussi dans ce cas.

Conformément à la structure générale de la ristourne, la valeur de celle-ci, dans le cas d'un logement construit par son propriétaire, dépendra de la valeur totale de l'immeuble (bâtiment et terrain). De plus, dans le cas des habitations construites par leurs propriétaires, la ristourne dépendra du paiement de la TPS lors de l'achat du terrain.

Pour les propriétés d'au plus \$350,000, lorsque la TPS aura été payée sur le terrain, l'acheteur aura droit à une ristourne égale à \$8,750 ou à 36 pour cent – environ 2.5/7^e – de la taxe totale payée, le moindre des deux montants étant retenu. Si aucune taxe n'a été payée sur le terrain, la ristourne sera égale à 10 pour cent de la taxe payée.

Comme dans le cadre de la ristourne générale, l'aide diminuera progressivement entre \$350,000 et \$450,000. Le tableau 4 résume l'application de la ristourne.

élevés, ceux qui achèteraient un logement de prix modéré auraient à payer un peu plus de taxe sur leur achat. Dans la mesure où le fardeau de la taxe retomberait sur les premiers acheteurs d'une maison, ce système irait à l'encontre de l'engagement pris par le gouvernement de ne pas laisser la TPS faire obstacle à l'accession à des propriétés de prix abordable.

Par contre, avec le système proposé dans le Document technique, ceux qui achèteraient un logement neuf très dispendieux paieraient la TPS au plein taux puisqu'ils n'auraient pas droit à la ristourne de taxe. De plus, la structure de cette ristourne protégerait les acheteurs à revenu modeste en limitant à moins de 1 pour cent la variation du prix d'une maison type dans à peu près toutes les villes au Canada.

Il importe enfin de se rendre compte que le système de crédits proposé par le Comité imposerait également un nouveau fardeau d'observation appréciable aux acheteurs et aux vendeurs de logements non neufs – ce qui s'appliquerait à environ 350,000 transactions chaque année. En fin de compte, en raison de la rotation du stock de logement, cela pourrait obliger à peu près tous les propriétaires résidentiels à verser la taxe et à garder la trace des crédits produits par les ventes antérieures.

En raison de cette difficulté, le gouvernement a décidé de s'en tenir au grandes lignes du système proposé dans le Document technique.

C. Ristourne pour le logement

(i) Méthode générale

Le gouvernement reste déterminé à éviter que la TPS soit un obstacle à l'accession à des propriétés de prix abordables. Par conséquent, la ristourne à l'habitation demeurera un élément-clé du régime de TPS. En raison de l'abaissement de son taux à 7 pour cent, la ristourne sera rajustée en conséquence, de manière que la grande majorité des logements neufs soient taxés à 4,5 pour cent.

Le système de ristourne présenté dans le Document technique a amené un certain nombre d'analystes du marché du logement à déclarer que la structure de la ristourne, avec trois paliers différents, était trop complexe. Chose plus importante, ils ont soutenu que le rythme de diminution de la ristourne était trop rapide, ce qui entraînerait des distorsions sur le marché de l'habitation et risquerait d'entraîner d'importantes activités d'évitement.

Aussi le gouvernement a-t-il décidé que, bien que ses objectifs fondamentaux restent les mêmes, les modalités de la ristourne seront modifiées de manière à en simplifier le fonctionnement et à réduire les distorsions sur le marché. La structure révisée de la ristourne sera la suivante :

- pour les maisons d'au plus \$350,000, la ristourne sera égale à 2,5 points de taxe; et

taxe aux reventes d'habitations soulève plusieurs questions très délicates, en particulier le caractère non remboursable du crédit lorsqu'une personne quitte le marché de l'habitation.

(i) Evitement fiscal

Une bonne partie des recettes supplémentaires engendrées par ce système seraient produites lorsque les personnes âgées vendraient leur maison pour s'acheter un logement plus modeste ou quitteraient le marché des résidences occupées par leur propriétaire. Dans ce cas, la taxe frappant la vente de leur résidence serait supérieure à la taxe applicable à un achat ultérieur, de sorte que le vendeur ne pourrait utiliser entièrement la valeur de son crédit.

Etant donné l'importance de ces crédits – sur une maison de \$200,000, le crédit s'élèverait à \$10,000 – ce système inciterait les intéressés à trouver un moyen de transférer leur résidence à leurs enfants. Dans ce cas, l'enfant pourrait utiliser le crédit résultant de la vente future de l'immeuble lors de l'achat ultérieur d'un autre immeuble – de sorte que le crédit pourrait être transmis d'une génération à la suivante.

Ce résultat serait peut-être indiqué sur le plan conceptuel, mais il réduirait sensiblement les recettes publiques. L'obtention de ces recettes nécessiterait de lourdes mesures anti-évitement qui empièterait sur la vie privée des particuliers.

(ii) Distorsion des choix d'investissement

Sur le marché locatif, le caractère non remboursable du crédit risquerait de fausser les choix d'investissement en exerçant un effet de blocage sur les investisseurs. La recommandation du Comité des finances répond en partie à cette préoccupation en permettant d'imputer les crédits provenant de la vente d'un immeuble locatif sur un achat ultérieur, du vivant de l'investisseur. Un effet de blocage appréciable persisterait toutefois puisque, avec le temps, l'inflation et la hausse du prix des immeubles diminueraient la valeur de ces crédits. Dans cette mesure, la proposition produirait des recettes supplémentaires moindres et entraînerait une affectation inefficace des ressources, en raison des distorsions imposées aux investissements.

Simultanément, les investisseurs immobiliers s'efforceraient évidemment de s'organiser pour que les transferts d'immeubles ne soient pas passibles de la taxe. Un moyen relativement simple consisterait à transférer les immeubles à une société – de sorte que les transferts ultérieurs prendraient la forme d'une vente d'actions plutôt que de la vente de l'immeuble.

(iii) Equité

Le système proposé soulève également une question fondamentale d'équité. Alors même que le taux de la taxe serait ramené à 5 pour cent sur les résidences de prix

B. Méthode de plus-value

4,5 pour cent lors de l'achat de ces résidences – ce qui correspond à peu près au fardeau imposé par l'actuel système de taxe de vente. Les résidences de \$400,000 ou plus auraient été taxées au taux intégral de 9 pour cent – le gouvernement considérant que les acheteurs de ces résidences n'ont pas de problème financier pour se loger.

Depuis la publication du Document technique, le gouvernement a entrepris des consultations approfondies auprès d'un large éventail de groupes représentant le marché de l'immobilier et du logement. De plus, les règles applicables aux immeubles ont été l'un des principaux sujets d'étude pour le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Les consultations ont permis de dégager une solution de rechange principale aux propositions du Document technique. Cette solution de rechange pour la taxation du logement – appelée méthode de la plus-value, était reprise dans les recommandations du Comité permanent.

Le Comité des Finances avait recommandé que la TPS s'applique à toutes les transactions immobilières – commerciales et résidentielles – au taux réduit de 5 pour cent. Dans le domaine du logement, il recommandait un système "de plus-value" se caractérisant par les éléments suivants :

- La TPS s'appliquerait aux achats de logements neufs ou non, mais uniquement sur la différence de valeur. Autrement dit, un particulier qui vendrait sa maison \$100,000 et en achèterait une autre de \$250,000 paierait la taxe de 5 pour cent sur la différence de \$150,000.
- Ce système s'appliquerait aux ventes d'immeubles locatifs de la même façon qu'aux résidences occupées par leur propriétaire.
- Cette méthode reposerait sur un système de crédits. La personne qui vendrait une résidence obtiendrait un crédit égal à la taxe sur cette vente. Elle pourrait ensuite imputer le crédit sur la TPS à payer lors de l'achat ultérieur d'une résidence. Ainsi, la taxe serait perçue uniquement sur la différence de valeur.
- Le crédit ne serait pas remboursable si le vendeur achète une résidence moins chère ou quitte le marché de l'habitation. Le caractère non remboursable du crédit est la principale source des recettes supplémentaires produites par ce système, de sorte qu'il prête le flanc à la critique.

Selon les estimations du Comité des finances, ce système produirait jusqu'à \$1.6 milliard de recettes en sus de la proposition du Document technique. Il s'agissait en fait du principal élément du train de mesures proposées par le Comité en vue d'abaisser le taux général de la TPS.

Malgré l'ampleur des recettes que cette proposition permettrait d'obtenir et sa valeur pour l'abaissement du taux de la taxe, l'élargissement de l'assiette de la

Section 6. Logement et immeuble

A. Introduction

Le Document technique proposait d'appliquer la TPS aux fournitures d'immeubles suivantes :

- les ventes et locations d'immeubles commerciaux, tels les immeubles de bureaux, les centres commerciaux et les hôtels;
- la vente de logements neufs, y compris les logements occupés par leur propriétaire et les résidences locatives; et
- les ventes et locations de terrains effectuées dans le cadre d'une entreprise (y compris les ventes de terrains ayant été utilisés dans une activité commerciale du vendeur).

Un certain nombre d'exonérations étaient également proposées, notamment pour :

- les ventes de logements non neufs (par exemple les habitations unifamiliales, les logements en copropriété et les immeubles d'appartements);
- les loyers résidentiels de long terme;
- les ventes d'immeuble à usage personnel; et
- les transferts de terres agricoles entre des particuliers liés.

Afin de tenir l'engagement du gouvernement, selon lequel la TPS ne devrait pas faire obstacle à un logement abordable, le Document technique proposait une importante ristourne de taxes pour les logements nouvellement construits. Par ailleurs, un plafonnement du prix des maisons donnant droit à la ristourne permettait d'accorder une aide à ceux qui en avaient réellement besoin.

Avec une taxe à 9 pour cent, le Document technique proposait une ristourne égale à 4,5 points de taxe pour les maisons de \$310,000 ou moins. Pour les habitations de \$310,000 à \$350,000, la ristourne devrait être égale à la valeur de 4,5 points de taxe sur une maison de \$310,000, soit \$13,950. Au-delà de \$350,000, la ristourne devait diminuer progressivement, en fonction de la formule suivante :

$$\text{Ristourne} = \$13,950 \times \frac{(400,000 - \text{prix du logement})}{50,000}$$

Cette structure devait permettre à environ 90 pour cent de toutes les résidences neuves d'être admissibles à la ristourne complète, en ramenant le taux de la taxe à

C. Ristourne aux touristes

conséquent, lorsqu'un transporteur conclut un contrat de transport de marchandises et le sous-traite à un autre transporteur (par exemple, un propriétaire-exploitant de camions), la transaction entre les deux transporteurs ne sera pas assujettie à la TPS.

De plus, les transactions entre transporteurs, pour un service particulier de transport de marchandises, seront réputées se rapporter à une fourniture entre les transporteurs, peu importe les dispositions contractuelles régissant la transaction. Lorsqu'un transporteur fait fonction d'agent en percevant le paiement d'un service de transport de marchandises auprès d'un expéditeur ou d'un destinataire, pour le compte d'autres transporteurs ayant participé au service, seule la transaction entre le transporteur et l'expéditeur ou consignataire sera assujettie à la TPS. Les paiements intervenant ensuite entre les divers transporteurs ayant participé au service seront considérés comme se rapportant à des fournitures détachées entre les transporteurs, dans le cas de la disposition sur les correspondances.

Ces dispositions auront pour effet conjugué de simplifier l'application de la TPS aux transporteurs de marchandises et clarifieront les responsabilités dans le cas des correspondances entre transporteurs de marchandises.

Le gouvernement est conscient de l'importance du tourisme au Canada. Le taux proposé de 9 pour cent était un important sujet de préoccupation pour un grand nombre de représentants de l'industrie touristique. Ces préoccupations ont été exprimées lors des consultations menées par le ministère des Finances au sujet de la TPS et dans les instances présentées au Comité permanent des finances de la Chambre des communes. La réduction du taux de la taxe à 7 pour cent sera profitable à l'industrie.

Comme l'indiquait le Document technique, les touristes étrangers en visite au Canada pourront se faire rembourser la TPS payée sur un hébergement de courte durée au Canada, ainsi que la taxe payée sur les produits achetés au Canada et exportés ensuite. Comme il importe de maintenir l'attrait que le Canada exerce sur les touristes étrangers, tout sera fait pour faciliter l'accès au programme de ristourne de la taxe aux touristes en visite au Canada. Ainsi, les remboursements seront bien indiqués dans les documents de promotion touristique parraînés par le gouvernement ainsi qu'à tous les points de passage de la frontière et autres points d'arrivée et de départ. De plus, la proposition du Document technique de limiter les demandes de ristourne des touristes étrangers à deux par année, sera portée à quatre par année.

Une proposition particulièrement intéressante, formulée lors des consultations sur l'administration du programme de ristourne aux touristes étrangers, était d'offrir aux touristes la possibilité de recevoir leur ristourne aux points de départ au Canada. Le gouvernement, estimant que cette proposition mérite un examen plus approfondi, en évaluera le caractère administratif pratique.

anomalies, les services rendus par des agents d'expédition de marchandises à des non résidents non enregistrés seront détachés dans la mesure où ils se rapportent à l'achat de services internationaux de transport de marchandises détachés.

(iv) Correspondances

Tenant compte des complications qu'entraînerait l'application de la TPS aux règlements de correspondance intercompagnie entre transporteurs, le Document technique proposait de détacher ces règlements. Par conséquent, seul le transporteur qui réglerait la facture de transport de marchandises avec un client (e.g. l'expéditeur dans le cas d'un transport payé d'avance ou le consignataire dans le cas d'un transport payable à la livraison) devait percevoir la TPS sur les services.

Un certain nombre de représentants du secteur de transport des marchandises se sont inquiétés des conséquences pratiques de la disposition applicable aux règlements intercompagnies après la publication de l'avant-projet de loi sur la TPS. Leur préoccupation portait sur deux dispositions particulières de l'avant-projet :

- En premier lieu, la définition d'un «transporteur» excluait implicitement toute personne qui n'effectuait pas physiquement un service de transport de marchandises, même si cette personne pouvait assumer les responsabilités d'un transporteur dans la fourniture d'un service de transport de marchandises. Cela préoccupait en particulier les représentants du secteur du camionnage. Ils ont fait valoir que la grande majorité des opérations entre une entreprise de camionnage et un propriétaire-exploitant indépendant seraient assujetties à la TPS. Dans ce cas, l'entreprise n'effectue généralement pas elle-même les services de transport de marchandises, bien qu'elle soit responsable à titre de transporteur des marchandises. Le fardeau d'observation qui en résulterait pour les petits propriétaires-exploitants serait donc appréciable.

- En second lieu, on s'est préoccupé de l'efficacité du projet de disposition sur les transports intercompagnies, du fait que les relations contractuelles entre transporteurs, à l'égard d'un service donné de transport de marchandises, sont souvent ambiguës et peuvent varier d'un cas à l'autre. Lorsqu'un transporteur sous-traite des services à un autre, les dispositions auraient l'effet prévu. Si, par contre, un transporteur intercompagnies a un contrat implicite avec l'expéditeur ou le destinataire des marchandises transportées (et non avec un autre transporteur, même s'il reçoit un paiement de celui-ci), les dispositions proposées ne donneraient pas les résultats voulus, puisqu'il n'y aurait aucune «fourniture» à détacher d'un transporteur à l'autre.

En raison de ces préoccupations, la définition d'un «transporteur» sera élargie de manière à englober toute personne fournissant un service de transport de marchandises (e.g. assumant les responsabilités d'un transporteur), peu importe que cette personne fournisse effectivement une partie quelconque du service. Par

Un problème possible qu'ont permis de déceler les consultations menées auprès des expéditeurs internationaux au sujet de la TPS est que leurs clients étrangers ne pourraient récupérer la TPS perçue sur les commissions payées à des expéditeurs au Canada (sauf, évidemment, si ces clients sont enregistrés aux fins de la TPS). Ce résultat ne serait évidemment pas souhaitable dans le contexte de la TPS, car il se traduirait par une taxation cachée des exportations dans le cas des services de transport de marchandises à destination à l'étranger achetées par l'entremise d'un expéditeur international, et une application en cascade de la taxe sur les importations dans le cas des services de transport à destination du Canada achetées par un non résident par l'intermédiaire d'un expéditeur. Pour corriger ces

commerciales. crédit selon les règles normales, pour leurs clients exerçant des activités tout comme n'importe quel agent. La taxe perçue donnera évidemment droit à un des services de transport seront tenus de percevoir la TPS sur leurs commissions, propositions du Document technique, les expéditeurs qui achètent, à titre d'agents, marchandises seront taxables et leurs services internationaux, détachés. D'après les autres transporteurs: leurs fournitures de services intérieurs de transport de assumption des responsabilités à ce titre seront assujettis aux mêmes règles que tous Les expéditeurs de marchandises qui se présentent comme des transporteurs et

(iii) Expéditeurs internationaux

Le document technique proposait de détacher les services internationaux de transport de marchandises à destination de l'étranger évalués à \$12 ou plus – pour tenir compte du fait qu'on ne pouvait déterminer, dans le cas des services postaux, si les timbres achetés devaient servir à effectuer un envoi au Canada ou à l'étranger. Les consultations portant sur les règles applicables au transport de marchandises vers l'étranger ont permis de déterminer qu'on pouvait abaisser ce seuil sans accroître sensiblement la complexité du fonctionnement de la TPS. En conséquence, les services de transport de marchandises à destination de l'étranger seront détachés s'ils sont évalués à plus de \$5.

(ii) Transport de marchandises vers l'étranger

transporteur tient des preuves documentaires montrant à la satisfaction du ministre du Revenu national que le service fait partie d'un transport à destination du Canada, jusqu'au point spécifié par l'expéditeur étranger des marchandises. Grâce à ces changements des règles sur le transport des marchandises à destination de l'étranger, l'instauration de la TPS n'aura pas de conséquence négative sur les transporteurs et les ports intérieurs. En effet, l'élimination de la taxe fédérale de vente actuellement incorporée aux intrants du secteur des transports, lors de l'entrée en vigueur de la TPS, contribuera à renforcer la compétitivité internationale des ports et des transporteurs intérieurs.

Le Document technique indiquait que les services intérieurs de transport de marchandises seraient assujettis à la TPS, tandis les services internationaux seraient détaxés. À cet égard, un certain nombre de propositions ont été formulées pour permettre de distinguer les services intérieurs et internationaux de transport de marchandises. Des consultations menées auprès du secteur des transports ont porté principalement sur la validité des règles proposées pour faire la distinction entre les deux catégories de services. À l'issue des consultations, des modifications seront apportées dans les domaines suivants aux propositions initiales :

- la portée des dispositions applicables aux services internationaux de transport de marchandises destinées au Canada;
- le seuil de détaxation du transport de marchandises à destination de l'étranger; et
- le régime des services internationaux d'expédition de marchandises.

De plus, les règles relatives aux règlements intercompagnies seront simplifiées. Les paragraphes qui suivent donnent plus de détails sur ces modifications.

(i) Transport de marchandises à destination du Canada

Le document technique proposait de détaxer les services de transport de marchandises entre l'étranger et une destination située au Canada. Cependant, lorsqu'une lettre de transport est établie pour un service de transport de marchandises commençant et se terminant au Canada, le service serait taxable, même s'il commençait avant le point auquel les produits sont dédouanés au Canada.

Lors des discussions qu'ils ont eues avec le ministère des Finances, ainsi que lors de leur comparution devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, les représentants de l'industrie des transports ont souligné que les règles proposées risquaient d'entraîner un détournement important des services de transport, au détriment des entreprises de transport et des ports canadiens. Cela se manifesterait particulièrement dans le cas des transports payés d'avance à destination du Canada: comme les expéditeurs étrangers ne seraient généralement pas enregistrés aux fins de la TPS, ils ne pourraient récupérer la TPS payée sur la partie intérieure d'un transport à destination du Canada, de sorte qu'ils chercheraient à minimiser le coût de la TPS – au détriment des transporteurs et des ports intérieurs.

Pour tenir compte de ces préoccupations, les services de transport de marchandises à destination du Canada seront détaxés jusqu'au point de dédouanement des marchandises transportées, inclusivement. De plus, un service de transport entièrement intérieur (au-delà du point de dédouanement) sera détaxé, si le

lacs, qui comprennent un arrêt du côté des États-Unis, pourraient vendre des billets détachés, tandis que ceux qui ne peuvent s'arrêter ou ne font pas d'arrêt aux États-Unis, devraient percevoir la taxe sur les billets vendus. Il s'agirait, de toute évidence, de résultats non souhaitables.

Pour corriger ces anomalies et d'autres problèmes du même genre, les voyages internationaux d'une journée seront exclus des dispositions de détachation des services internationaux de transport de passagers. D'après cette règle, la fourniture d'un service de transport de passagers à un particulier ou à un groupe sera taxable si le service commence et se termine au Canada, et si le particulier ou le groupe ne se trouve pas à l'étranger pendant plus de 24 heures. Comme les transports aériens transfrontaliers seront assujettis à la TPS en vertu d'une disposition distincte, ils ne seront pas soumis à cette règle.

(ii) Frais en vol

L'avant-projet de loi de TPS prévoyait la détachation des fournitures de produits et de services en vol dans le cas des fournitures effectuées entre un aéroport canadien et un aéroport étranger. Étant donné que les vols internationaux ne peuvent transporter des passagers entre deux points intérieurs, cette disposition sera élargie de manière à détacher les fournitures effectuées sur les vols internationaux, peu importe que l'aéroport se trouve ou non entre des aéroports canadiens et étrangers. Cela simplifiera l'application de la taxe aux transporteurs aériens de passagers qui offrent des services internationaux, sans compromettre pour autant les principes fondamentaux de la TPS.

(iii) Taxe sur le transport aérien

La taxe sur le transport aérien (TTA) actuelle est une mesure de recouvrement conçue pour défrayer le coût des installations et services d'aéroports ainsi que les systèmes de navigation en vol fournis par Transports Canada. La taxe actuelle à l'achat de billets de transport aérien achetés au Canada pour être utilisés dans la zone de taxation (Canada et E.-U. et les îles St-Pierre et Miquelon) est de 10 pour cent, plus \$4, à concurrence de \$50 par billet.

Le Document technique indiquait que la TTA serait modifiée de manière à réduire l'effet de l'imposition de la TPS sur les vols aériens intérieurs et transfrontaliers. Au taux de 9 pour cent, la TTA aurait été réduite à 5 pour cent, plus \$10, à concurrence de \$40 par billet. Au taux de TPS de 7 pour cent, la TTA sera rajustée de son niveau actuel à 7 pour cent, plus \$10, à concurrence de \$40 le billet.

Étant donné que les billets du Canada à des destinations étrangères seront détachés aux fins de la TPS, la TTA uniforme s'appliquant aux billets de voyages outre-mer achetés au Canada ou avec un premier embarquement au Canada sera majorée à \$40, ainsi que proposé dans le Document technique.

Section 5. Transports et voyages

A. Services de transport de passagers

Comme l'indiquait le Document technique, la TPS s'appliquera à tous les services intérieurs de transport de passagers, sauf aux services de transports municipaux. Étant donné l'homogénéité du marché canado-américain des voyages, les transports aériens transfrontaliers seront eux aussi assujettis à la TPS. Il était indiqué, enfin, que les autres services internationaux de transport de passagers (y compris les services intérieurs faisant partie d'un voyage international ininterrompu) seraient détaxés.

Deux questions ont été soulevées lors des consultations au sujet de la structure de la TPS à l'égard des services de transport de passagers; des changements seront apportés aux propositions initiales à l'égard des :

- voyages internationaux d'une journée; et
- frais facturés en vol.

Comme conséquence de la réduction de 9 à 7 pour cent de la TPS, la taxe sur les transports aériens sera rajustée.

Ces changements sont indiqués ci-après.

(i) Voyages internationaux d'une journée

D'après les propositions du Document technique, un service de transport de passagers (autre qu'un service de transport aérien transfrontalier) serait détaxé s'il commençait ou finissait à l'étranger. De plus, s'il commençait et finissait au Canada, il resterait détaxé à titre de service international s'il comportait un arrêt à l'étranger. À cette fin, un «arrêt» était défini comme un endroit où les passagers pouvaient monter ou descendre d'un moyen de transport pour une raison autre qu'une correspondance, un réapprovisionnement en carburant ou une visite d'entretien.

Les consultations portant sur l'application de la TPS aux services internationaux de transport de passagers ont permis de remarquer que la règle sur les arrêts en cours de voyage produirait des résultats imprévus dans un certain nombre de cas. Par exemple, une excursion en autocar, qui serait autrement entièrement canadienne, serait détaxée si l'autocar faisait un arrêt pour le déjeuner dans une ville frontalière aux États-Unis. De même, les excursions en bateau sur les Grands

Crédit transitoire aux petites entreprises

- Pour tenir compte du coût des préparatifs à la mise en application de la TPS, le gouvernement propose deux nouvelles mesures visant à faciliter le passage au nouveau système.
- *En premier lieu*, une exonération de la TFV sera instaurée pour l'équipement électronique de point de vente et l'équipement connexe de gestion des stocks. Cette exonération, qui entrera en vigueur le 19 décembre 1989, complètera l'amortissement à 100 pour cent déjà annoncé dans le Document technique pour ce type d'équipement. Ces deux mesures combinées réduiront d'environ 20 pour cent le coût après impôt d'achat des moyens techniques nécessaires à l'application de la TPS au niveau du détail.
 - *En second lieu*, étant donné la décision du gouvernement de ne pas donner suite à la proposition de frais d'administration annuels, un crédit transitoire unique pouvant aller jusqu'à \$1,000 sera versé aux petites entreprises tenues de s'enregistrer aux fins de la TPS. (Ce crédit est décrit en détail dans la section suivante.)
- Dans leur ensemble, ce crédit et les encouragements à l'achat de matériel perfectionné au point de vente devraient faciliter le passage au nouveau système pour la grande majorité des petites entreprises.

Le crédit transitoire sera offert aux entreprises qui devront s'enregistrer aux fins de la TPS et auront des ventes annuelles d'au plus \$2 millions. Il sera égal à \$300 pour les personnes enregistrées qui tirent des revenus annuels de \$60,000 ou moins de leurs ventes taxables et détaxées. Pour les personnes enregistrées dont les revenus annuels dépassent \$60,000, le crédit sera égal à 0.5 pour cent des ventes, à concurrence de \$1,000.

À cet égard, les ventes annuelles seront déterminées en fonction de l'ensemble des ventes taxables et détaxées effectuées au cours du premier exercice de la personne enregistrée débutant après 1990. Dans le cas des assujettis produisant des déclarations mensuelles et trimestrielles, le crédit sera déductible de leurs versements de TPS pour la première déclaration suivant le trimestre. Tout solde positif sera remboursable. Dans le cas de ceux qui produisent une déclaration annuelle et versent des acomptes trimestriels, Revenu Canada leur enverra un chèque sur réception de leur premier acompte provisionnel trimestriel.

Pour le calcul du crédit, les membres d'un groupe d'entreprises liées seront considérés comme formant une seule entité. En fait, le groupe aura droit à un seul crédit calculé en fonction du revenu combiné de tous ses membres.

Le crédit transitoire ne sera pas accessible aux institutions financières désignées comme l'indique la section 8.

À la lumière de l'expérience internationale, on convient généralement que les coûts initiaux de mise en oeuvre d'une nouvelle taxe sont sensiblement plus élevés que ses coûts annuels d'observation⁽⁴⁾. Les petites entreprises, en particulier, se sont inquiétées des coûts d'acquisition de moyens technologiques nouveaux et du logiciel correspondant, ainsi que du temps et de l'argent qu'elles devraient consacrer pour se familiariser avec le fonctionnement de la TPS.

C. Coûts d'adaptation pendant la période de transition

En fait, au-delà de ces mesures de coopération, il importe de se rendre compte que la structure fondamentale de la TPS a été conçue de manière à permettre une participation ultérieure des provinces.

Les détaillants devront néanmoins se conformer à deux systèmes administratifs distincts. C'est pourquoi les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu récemment d'étudier les façons de coordonner certains aspects de l'administration des deux régimes de taxes de vente. Pour les entreprises, une coordination de ce genre pourrait simplifier les obligations entraînées par l'application de deux taxes de vente distinctes.

En résumé, la large assiette de la TPS et la possibilité d'utiliser une comptabilité simplifiée devraient réduire sensiblement les problèmes opérationnels éventuels entraînés par l'interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales.

Par contre, l'interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales pourrait rendre les choses plus complexes pour les marchands qui, vendant une combinaison de produits taxables et de produits alimentaires de base détaxés, ne possèdent pas des caisses enregistreuses perfectionnées. Pour tenir compte de ce problème, le gouvernement a proposé deux méthodes de comptabilité simplifiée pour les détaillants. Ces méthodes visent à atténuer le problème de détermination du statut fiscal des produits vendus en éliminant la nécessité de déterminer à la caisse ce statut en regard de la taxe fédérale.

Du point de vue opérationnel, l'interaction de deux systèmes de taxes de vente ne devrait pas causer de problèmes importants aux détaillants dont les ventes sont entièrement assujetties à la TPS. Dans leur cas, le problème consistant à déterminer le statut fiscal, en regard des taxes fédérale et provinciales, à la caisse ne devrait pas se poser. Toutes leurs ventes seront taxables au niveau fédéral, la seule décision à prendre à la caisse sera de déterminer le statut des produits assujettis à la taxe de vente provinciale – ce que les détaillants doivent déjà faire à l'heure actuelle. En raison de la large assiette de la TPS, un grand nombre de détaillants feront partie de cette catégorie, de sorte qu'ils ne devraient pas avoir beaucoup de difficulté à percevoir les taxes fédérale et provinciales. Le calcul de la TPS sur les ventes sera lui aussi relativement simple pour les entreprises qui réalisent des ventes taxables et des ventes exonérées, si elles sont dotées de caisses enregistreuses perfectionnées.

(iv) Considérations de trésorerie

des économies administratives supplémentaires, puisque nombre des calculs nécessaires à la TPS leur seront également utiles pour remplir leurs déclarations d'impôt sur le revenu. La plupart des autres entreprises pourront produire une déclaration trimestrielle. Seulement 30,000 personnes enregistrées environ – les fournisseurs dont les ventes annuelles dépassent \$6 millions – seront tenues de produire une déclaration à chaque mois.

Lorsqu'on évalue l'effet global de la taxe sur les entreprises, il importe de reconnaître que, par nature, une taxe à la valeur ajoutée offre des avantages, sur le plan de la trésorerie, aux entreprises qui s'y conforment. Cela est dû au fait que les personnes enregistrées peuvent généralement conserver la taxe perçue sur leurs ventes pendant un certain temps avant d'avoir à la verser à l'État. En fait, les études ont montré que les avantages d'une TVA sur le plan de la trésorerie compensaient généralement une bonne partie des coûts d'observation de la taxe pour les personnes enregistrées⁽³⁾.

Bien entendu, les répercussions de la TPS sur le plan de la trésorerie varieront considérablement selon les personnes enregistrées et la nature de leurs activités. Ces répercussions dépendront de la proportion de fournitures taxables et détaxées de la personne enregistrée, ainsi que de sa fréquence de déclaration de la TPS. En outre, la situation de trésorerie d'une personne enregistrée dépendra aussi des modalités de crédit conclues avec ses fournisseurs et des termes de paiements consentis à ses clients.

Les questions de trésorerie sont particulièrement importantes pour les petites entreprises qui détiennent actuellement des stocks incorporant la taxe fédérale de vente. Comme la TFV est incluse dans le coût de leurs stocks, ces entreprises ont besoin d'un fonds de roulement plus important pour financer la TFV. Par contre, leur situation de trésorerie sera généralement améliorée par la TPS, puisqu'elles percevront plus de taxes sur leurs ventes qu'elles n'en paieront sur leurs achats.

B. Interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales

Bien que la conception de la TPS assure la simplicité de ses règles fondamentales de fonctionnement, une différence importante entre le Canada et les autres pays qui appliquent une TVA est l'interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales. Il s'agit évidemment d'une question qui intéresse surtout les détaillants, puisque l'application des taxes de vente provinciales est généralement assez limitée en amont du détail.

Il importe en outre de faire la distinction entre les dépenses quotidiennes entraînées par l'application simultanée de deux taxes de détail et le mécanisme d'observation de deux systèmes distincts d'administration des taxes.

⁽³⁾ *Ibidem.*

Deux autres renseignements seront nécessaires dans le cas des achats d'au moins \$30 mais de moins de \$150 :

- le montant total de TPS facturé sur la fourniture ou, si le prix est indiqué taxe comprise, une indication en ce sens (lorsqu'un document tel qu'un reçu ou une facture porte sur une ou plusieurs fournitures taxables et une ou plusieurs fournitures non taxables, le statut fiscal de chaque fourniture devra être indiqué, si le document doit servir à justifier une demande de crédit de taxe sur intrants. Une indication du genre «prix comprenant TPS lorsque applicable» ne répondra pas à cette exigence); et
- le numéro d'enregistrement du vendeur aux fins de la TPS.

Achats de \$150 ou plus

D'autres renseignements seront requis dans le cas des achats de \$150 ou plus, lorsqu'un document émis ou signé par un vendeur doit servir à justifier une demande de crédit de taxe sur intrants :

- le nom de l'acheteur, sa raison commerciale ou le nom de son agent ou représentant autorisé;
- des renseignements suffisants pour déterminer les termes de la vente (par exemple, vente au comptant, escompte pour paiement rapide, etc.); et
- une description suffisante pour permettre d'identifier la fourniture.

Une grande partie de ces renseignements sont déjà fournis sur les factures, les reçus et les contrats relatifs aux achats d'une certaine valeur.

(iii) Fréquence de déclaration

La fréquence à laquelle les vendeurs sont tenus de calculer la taxe due et de produire des déclarations de taxe a également un effet sensible sur le fardeau d'observation global. De toute évidence, la paperasserie entraînée par la production de déclarations est plus lourde pour les petites entreprises, puisque leurs ressources administratives sont généralement plus limitées.

Aussi le gouvernement a-t-il accordé beaucoup d'attention à la limitation des coûts liés au calcul de la taxe et à la production des déclarations de TPS. En premier lieu, pour la grande majorité des entreprises, la production de la déclaration de TPS se résumera à l'établissement d'une formule d'une page. En second lieu, plus d'un million de personnes enregistrées, représentant environ 75 pour cent des déclarants, pourront ne produire qu'une déclaration par an et verser la taxe par acomptes trimestriels. Étant donné que l'exercice sera généralement le même aux fins de la TPS et de l'impôt sur le revenu, ces personnes enregistrées réaliseront

(ii) Exigences documentaires

À mesure qu'on exclut des catégories de produits ou de services de l'assiette de la taxe, ou qu'on instaure des taux multiples de taxation, on crée des situations tangentes complexes. Cela complique inévitablement les méthodes comptables à mettre en place pour se conformer à la taxe, de même que les opérations aux points de vente, puisque les fournisseurs doivent faire la différence entre les catégories de produits et services taxables et non taxables.

C'est pourquoi l'un des principes-clés suivis dans la TPS était d'appliquer cette taxe à un taux uniforme, à un très large éventail de produits et de services. En fait, parmi toutes les taxes à la consommation, l'assiette de la TPS sera l'une des plus exhaustives au monde.

Un autre élément important, lorsqu'on veut réduire le fardeau administratif entraîné par la taxe, est le surcroît de tâches comptables ainsi que de factures et de reçus spécialisés qu'elle entraîne. Par exemple, dans certains pays appliquant une TVA, les vendeurs doivent établir des factures de taxe spéciales et se conformer à des exigences comptables précises⁽²⁾.

Dans le régime de la TPS, par contre, les pratiques actuelles des entreprises ne devront subir que des changements minimes. La période de conservation des livres et documents comptables sera la même qu'aux fins de l'impôt sur le revenu. De plus, les factures et reçus nécessaires à la vérification des crédits de taxe sur intrants seront généralement les mêmes que ceux actuellement exigés aux fins de l'impôt sur le revenu, à des modifications mineures près. Comme l'indiquait le Document technique, les renseignements que les personnes enregistrées devront obtenir de leurs fournisseurs dépendront de la valeur de la fourniture.

Achats de moins de \$30

Les seuls renseignements à fournir sur les documents à l'appui émis ou signés par les vendeurs pour les achats de moins de \$30, seront :

- le nom du vendeur ou sa raison commerciale;
- des renseignements suffisants pour indiquer à quel moment la TPS sur la fourniture a été payée ou est devenue payable. (Dans le cas des reçus, ce sera normalement la date inscrite sur le reçu. Dans le cas des contrats écrits, ce sera la date à laquelle le paiement devient exigible conformément au contrat); et
- la contrepartie totale payée ou payable pour la fourniture.

Ces renseignements sont généralement déjà présents sur toutes les factures et tous les reçus.

⁽²⁾ Alan A. Tait, *Value-Added Tax: International Practice and Problems*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1988.

Section 4. Coûts d'observation

Lors des consultations menées par le gouvernement, un certain nombre de groupes du milieu des affaires – et en particulier ceux qui représentaient la petite entreprise – ont exprimé leurs préoccupations devant la hausse des coûts d'observation susceptibles d'être entraînée par la TPS. Les craintes ont porté sur trois questions principales :

- le fardeau d'observation lié au fonctionnement d'une taxe à la valeur ajoutée comme la TPS;
- les frais supplémentaires occasionnés aux détaillants par l'observation simultanée de la TPS et de la taxe de vente provinciale; et
- les coûts d'adaptation ponctuels entraînés par le passage de l'actuelle taxe fédérale de vente au régime de TPS.

A. Règle fondamentale de fonctionnement

L'un des objectifs fondamentaux, lorsqu'on a conçu la TPS, consistait à en rendre le fonctionnement aussi simple que possible. À cet égard, l'expérience des autres pays ayant adopté une taxe à la valeur ajoutée est riche d'enseignements, en particulier lorsqu'il s'agit de définir les éléments-clés nécessaires à la simplicité du système. Ces éléments sont les suivants :

- une taxe ayant une large assiette et un taux uniforme;
- des exigences, en matière de documentation, conformes aux pratiques courantes du monde des affaires; et
- une fréquence de déclaration établie en fonction de la taille de l'entreprise.

(i) Large assiette et taux uniforme

Des études menées sur les taxes à la valeur ajoutée dans les autres pays ont démontré que l'élément de simplicité le plus important, peut être, était un taux uniforme applicable à une très large assiette de produits et de services⁽²⁾.

⁽²⁾ Voir par exemple Henry J. Aaron (s.l.d.), *The Value-Added Tax: Lessons from Europe*, D.C., The Brookings Institute, 1981.

ce système ne complique la situation des avocats qui dispensent des services exonérés d'aide juridique, parce qu'ils seraient tenus de répartir leurs intrants au prorata. Ce problème a également été reconnu par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans son rapport sur la TPS.

En raison de ce problème, on permettra aux sociétés d'aide juridique de choisir d'être taxables sur les contrats qu'elles passent avec des avocats privés qui dispensent des services d'aide juridique. Ce choix leur permettra cependant de demander le remboursement d'une proportion déterminée de la taxe sur la facture d'aide juridique.

La proportion de remboursement sera déterminée à la lumière d'autres consultations du secteur; elle sera fixée de manière à accorder un avantage équivalent à l'exonération du service juridique.

Ainsi, les sociétés et bureaux d'aide juridique pourront obtenir le même avantage net que celui qui est visé par l'exonération des services d'aide juridique, tout en réduisant le fardeau d'observation imposé aux avocats de pratique privée qui traitent avec ces sociétés ou bureaux. Cependant, dans le cas où un bureau d'aide juridique choisirait de ne pas produire un choix en ce sens, les règles normales s'appliqueraient – c'est-à-dire que le service d'aide juridique serait exonéré. Les avocats pourraient alors évidemment se prévaloir des diverses dispositions visant à réduire le fardeau d'observation des entreprises qui effectuent à la fois des fournitures taxables et des fournitures exonérées.

évitant d'alourdir le fardeau d'observation des détaillants tels les magasins de quincaillerie, qui continueront de percevoir la taxe sur toutes leurs ventes. Bien entendu, les agriculteurs et les pêcheurs continueront d'avoir droit à un crédit de taxe sur intrants, selon les règles normales, au titre des achats commerciaux de produits ne figurant pas à cette liste.

Ce changement atténuera sensiblement le problème de trésorerie éventuel des agriculteurs et des pêcheurs. Cela réduira également la nécessité, pour ces petites entreprises, de produire une déclaration mensuelle, ce qui abaissera les coûts globaux d'observation et d'administration de la TPS.

Une autre question soulevée dans le cadre des consultations portait sur les règles applicables aux accords de partage des récoltes, par lesquels une terre agricole est louée moyennant une partie de la récolte réalisée par l'agriculteur locataire. De façon générale, les échanges de biens taxables entre personnes enregistrées dans le cadre d'activités commerciales n'exposent aucune des deux parties à une taxe nette. Cependant, comme les partages de récoltes consistent à échanger une fourniture taxable (l'allocation d'une terre) contre un produit détaché (des produits agricoles), l'application des règles normales entraînerait des complications imprévues.

Afin d'éviter ces complications inutiles, le projet de loi stipulera que la location des terres agricoles dans le cadre d'un contrat de partage de récoltes entre personnes enregistrées sera détaxée. Cela simplifiera l'application de la taxe à ces accords.

D. Services d'enseignement

À la suite des consultations, des changements mineurs seront apportés au projet de loi de manière à préciser que les écoles primaires et secondaires privées seront exonérées de la taxe sur l'enseignement dispensé à leurs élèves. Ce régime s'appliquera aux écoles primaires et secondaires privées à but lucratif.

Le Document technique et l'avant-projet de loi proposaient que les cours donnés par un précepteur dans une matière figurant au programme d'une école primaire ou secondaire soient exonérés de la TPS. Le projet de loi précisera que cette exonération touche également les cours donnés par un précepteur dans le cadre d'un programme d'études (ou d'un programme visé offrant un enseignement équivalent) qui doit obligatoirement être suivi si l'on veut s'inscrire à un cours crédité.

Grâce à cette disposition, les cours de musique, par exemple, qui suivent le programme du Conservatoire royal, seront exonérés.

E. Aide juridique

Le document technique indiquait que les services d'aide juridique seraient exonérés de la TPS. Lors des consultations, la profession a exprimé la crainte que

En résumé, cette méthode révisée de taxation de repas au restaurant et du «prêt-à-manger» atteint trois objectifs:

- *En premier lieu*, elle assure une application relativement simple de la taxe dans les établissements de restauration;
- *En deuxième lieu*, les produits vendus dans les magasins d'alimentation qui concurrencent le plus directement les établissements de restauration – par exemple les boissons et les aliments chauds, les sandwichs, les salades fraîches, les aliments en portions individuelles et les produits de boulangerie-pâtisseries sucrées – seront taxés comme s'ils étaient vendus par un établissement de restauration. Ce régime, combiné à l'abaissement du taux de la taxe à 7 pour cent, réduira sensiblement les iniquités concurrentielles éventuelles dans ce domaine;
- *En troisième lieu*, cette méthode permettra à la grande majorité des produits alimentaires vendus afin d'être préparés et consommés à la maison – c'est-à-dire des produits alimentaires de base – de rester exonérés.

C. Agriculture et pêche

Depuis la publication du Document technique, le ministère des Finances a mené des consultations approfondies auprès des secteurs de l'agriculture et de la pêche au sujet de la TPS.

Lors de ces consultations, les agriculteurs et pêcheurs ont souvent exprimé la crainte d'être constamment confrontés à une hausse de leurs besoins de trésorerie à cause de la TPS, parce qu'ils paieraient la taxe sur leurs achats, mais ne la percevraient pas sur leurs ventes. Il a été indiqué que, malgré la possibilité donnée aux agriculteurs et aux pêcheurs de produire des déclarations mensuelles de TPS afin d'atténuer ces problèmes de trésorerie, il en résulterait un fardeau d'observation supplémentaire pour ces entreprises, qui sont bien souvent relativement petites. Le volume accru de déclarations de TPS augmenterait également les dépenses d'administration de Revenu Canada.

Afin de faciliter l'application de la taxe dans ce domaine, le projet de loi sur la TPS comprendra une liste choisie d'achats importants des agriculteurs et des pêcheurs qui seront détaxés sans condition. Cette liste sera établie en consultation avec le ministère de l'Agriculture, le ministère des Pêches et Océans et celui du Revenu national, ainsi qu'avec des représentants des secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Cette liste se limitera aux articles importants du genre acheté exclusivement par les agriculteurs et les pêcheurs, par exemple les machines agricoles à fonctions multiples, les gros tracteurs, les bateaux de pêche et les filets de pêche commerciale.

L'objectif visé en limitant cette liste aux gros achats des pêcheurs et des agriculteurs consiste à simplifier l'observation de la taxe par ces derniers, tout en

Dans le but d'éliminer ces iniquités concurrentielles et d'améliorer le fonctionnement de la taxe, on incorporera les deux changements suivants au projet de loi définitif sur la TPS :

- *En premier lieu*, les yogourts, poudings et boissons, autres que le lait non aromatisé, vendus en portions individuelles seront taxables. Cependant, lorsque ces produits seront vendus dans un paquet contenant plusieurs portions individuelles, ils resteront exonérés, puisqu'ils s'apparenteront davantage alors à des produits alimentaires de base.
- *En second lieu*, les ventes de beignets, biscuits, muffins, tartes, gâteaux (y compris gâteaux et tartes à la crème glacée), croissants de dessert (c'est-à-dire les croissants à garniture sucrée), les pâtisseries et d'autres produits de boulangerie-pâtisseries sucrées seront taxables. La taxe ne s'appliquera cependant pas aux produits tels les pains au raisin, les bagels, les craquelins non sucrés et produits du même genre.

Ces deux changements permettent en fait d'élaborer une méthode hybride, s'inspirant des deux options, pour la taxation des repas au restaurant et du «prêt-à-manger».

Cette méthode révisée, comme la deuxième option, consiste à taxer la liste suivante d'aliments préparés, peu importe l'établissement où ils sont vendus :

- les aliments et boissons chauds
- les salades préparées fraîches
- les sandwiches
- les assiettes d'aliments assortis, comme les plateaux de fromages
- les cornets de crème glacée, les sundaes et les produits du même genre en portions individuelles dispensés sur les lieux
- les boissons dispensées sur les lieux
- les produits de boulangerie-pâtisseries sucrées et
- les yogourts, poudings et boissons autres que le lait non aromatisé en portions individuelles.

Cependant, comme dans la première option, les entreprises où les produits précédents représenteraient la totalité ou presque des ventes totales de produits alimentaires seront classées parmi les établissements de restauration et taxables sur la totalité de leurs ventes d'aliments et de boissons autres que les aliments qui ne sont pas vendus sous une forme se prêtant à une consommation immédiate – par exemple un sac de café. Cela éliminera à peu près la nécessité, pour ces établissements, d'enregistrer séparément les ventes taxables et détaxées.

La deuxième option aurait évité ces problèmes en ne faisant pas de distinction entre les genres d'établissement. Cependant, malgré son attrait naturel, cette option entraînerait certaines anomalies et un système assez complexe à observer pour les entreprises.

La plupart des aliments préparés seraient taxés selon cette méthode, mais certains produits vendus dans le cadre d'un repas préparé servi dans un établissement de restauration seraient exonérés. Par exemple, un muffin servi avec le petit déjeuner dans un restaurant serait exonéré, mais une commande de rôties serait taxable. Abstraction faite de ces anomalies apparentes, cette méthode se traduirait également par un système assez difficile à observer par les établissements de restauration, puisqu'ils devraient enregistrer séparément leurs ventes taxables et leurs ventes exonérées.

L'objectif des consultations menées à ce sujet était de concevoir une méthode qui réduirait dans toute la mesure du possible les iniquités concurrentielles entraînées par la première option, tout en évitant les anomalies et la complexité liées à la deuxième. Les consultations ont permis de définir deux domaines-clés dans lesquels des changements permettraient d'améliorer sensiblement le fonctionnement de la taxe.

Yogourt, pouding et boissons en portions individuelles

Ces produits, qui sont généralement achetés chez les dépanneurs afin d'être consommés immédiatement, sont en concurrence directe avec les produits identiques vendus dans les débits de restauration rapide et les cafétérias. D'après la première option, la taxation de ces produits dans les établissements de restauration et leur exonération dans les autres établissements apparaissait comme une cause particulière d'iniquité concurrentielle. De même, dans la deuxième option, le fait de ne pas taxer ces produits dans les établissements de restauration se traduirait pour ces derniers par un système complexe de suivi de la taxe.

Produits de boulangerie-pâtisseries sucrées

Le régime fiscal différent des produits de boulangerie-pâtisseries sucrées selon qu'ils seraient vendus dans les établissements mixtes ou dans un magasin d'alimentation constitue manifestement la caractéristique la plus controversée de la première option. En fait, la seule différence de régime entre les établissements mixtes et les magasins d'alimentation tient à la taxation de ces produits. De plus, comme il a été indiqué, le fait de ne pas taxer les produits de boulangerie-pâtisseries sucrées vendus dans les restaurants, selon la deuxième option, entraînerait des résultats particulièrement illogiques ainsi que des coûts d'observation.

Dans la première option, les entreprises étaient réparties en trois groupes, en fonction de la proportion représentée par leurs ventes d'aliments préparés dans le total de leurs ventes de produits alimentaires :

- *Les établissements de restauration*, pour lesquels les ventes d'aliments préparés représentaient la totalité ou presque de leurs ventes totales de produits alimentaires, seraient taxables sur l'ensemble de leurs ventes d'aliments et de boissons;
- *Les établissements mixtes*, pour lesquels les ventes d'aliments préparés représenteraient plus de 50 pour cent des ventes totales d'aliments, seraient taxables sur une liste déterminée de boissons et d'aliments préparés; et
- *Les magasins d'alimentation*, pour lesquels les aliments préparés représenteraient moins de 50 pour cent de ventes totales, seraient taxables sur une liste moins longue d'aliments préparés.

Il importe de noter que la principale différence entre les deux dernières catégories tenait au fait que les magasins d'alimentation ne seraient pas taxables sur leurs ventes de produits de boulangerie-pâtisseries sucrées, tandis que les établissements mixtes le seraient, pour éviter de leur donner un avantage concurrentiel appréciable sur les établissements de restauration.

Par contre, la deuxième option exposée dans le Document technique tenait compte uniquement de la nature des produits pour déterminer leur caractère taxable. D'après cette méthode, une liste précise d'aliments préparés seraient taxés, peu importe le genre d'établissement où ils seraient vendus.

Il était reconnu dans le Document technique que chaque méthode présentait des avantages et des inconvénients. Dans le cas de la première option, les entreprises qui seraient directement en concurrence les unes avec les autres – c'est-à-dire, les entreprises faisant partie de la même catégorie – seraient traitées sur un pied d'égalité. De plus, cette méthode était relativement simple dans le cas des entreprises considérées comme des établissements de restauration. Comme la quasi-totalité de leurs ventes d'aliments et de boissons serait taxable, elles n'auraient pas à enregistrer séparément leurs ventes taxables et détaxées.

La première option présentait toutefois deux lacunes importantes :

- Premièrement, étant donné qu'elle prévoit un régime fiscal différent selon le genre d'établissement, elle risque de créer des iniquités concurrentielles quand des établissements de types différents se concurrencent directement;
- Deuxièmement, cette option aurait créé des problèmes d'observation constants pour les entreprises, qui auraient à déterminer de quelle catégorie elles relèvent. Le problème serait particulièrement aigu pour les entreprises telles que les petits dépanneurs ou les petites boulangeries, qui devraient déterminer si elles constituent des établissements mixtes ou des magasins d'alimentation, en fonction d'une répartition des ventes susceptible d'évoluer.

Le Document technique décrivait un nombre restreint d'exclusions de l'assiette de la TPS. La validité de ce principe a été confirmée dans le rapport du Comité permanent des finances. Néanmoins, les consultations menées au sujet de la TPS ont fait ressortir plusieurs domaines dans lesquels des changements techniques permettraient d'améliorer le fonctionnement de la taxe.

Les paragraphes qui suivent décrivent les principaux changements apportés à la suite des consultations aux catégories de fournitures détaxées et exonérées.

B. Produits alimentaires de base

Comme l'indiquait le Document technique, les produits alimentaires de base – ce qui comprend la grande majorité des aliments achetés en vue d'une préparation et d'une consommation à la maison – seront détaxés. La TPS s'appliquera aux boissons gazeuses, aux bonbons et produits de confiserie, ainsi qu'aux grignotines. Ces catégories de produits étaient définies dans l'avant-projet de loi; les définitions sont calquées sur celles de la *Loi sur la taxe d'accise*.

Repas au restaurant et « prêt-à-manger »

Les repas au restaurant et les « prêt-à-manger » ou aliments à emporter, ne sont pas des produits d'épicerie. Conformément aux régimes auxquels s'appliquent la plupart des taxes de vente provinciales, ils seront assujettis à la TPS.

L'incorporation de ces produits à l'assiette de la taxe, jointe à l'exclusion des produits alimentaires de base, entraîne inévitablement un choix difficile entre l'objectif de simplicité, d'une part, et l'impératif d'équité concurrentielle, d'autre part.

On pourrait soutenir, par exemple, que le système serait plus simple si les épiceries et magasins du même genre n'étaient taxés sur aucune des ventes de produits alimentaires, même si les restaurants et les établissements vendant des aliments à emporter étaient taxables sur la totalité de leurs ventes.

Malgré sa simplicité, cette méthode entraînerait des distorsions concurrentielles inadmissibles, étant donné l'éventail des produits alimentaires « prêts-à-manger » vendus dans les magasins d'alimentation et chez les détaillants.

Lorsqu'il s'agit de définir l'assiette de la taxe dans ce domaine, il faut donc s'efforcer d'équilibrer les objectifs de simplicité et d'équité concurrentielle.

Options décrites dans le document technique

Tenant compte du fait qu'il n'existe pas de solution simple, le Document technique présentait deux options d'application de la taxe dans ce domaine et proposait de consulter les secteurs de la restauration et de la distribution de produits alimentaires sur cette question importante.

Section 3. Définition de l'assiette de la taxe

A. Introduction

Un principe clé de la réforme de la taxe de vente consiste à appliquer la TPS à une très large assiette englobant la grande majorité des biens et des services consommés au Canada.

Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a souscrit sans réserve au principe d'une large assiette pour l'application de la taxe. En fait, l'importance de ce principe a été soulignée à maintes reprises par les témoins qui ont comparu devant le Comité.

L'existence d'une large assiette, combinée à un taux uniforme, présente des avantages largement reconnus:

- Une large assiette évite que l'application de la taxe ne fausse les décisions de production et de consommation. Cela favorise l'efficacité de l'économie.
- Une large assiette assure une application plus équitable et plus égale de la taxe aux diverses dépenses de consommation.
- Une large assiette simplifie le fonctionnement de la taxe.

- Enfin, il est, bien entendu, essentiel de maintenir une large assiette pour l'application de la TPS si l'on veut réduire le taux général de la taxe.

L'un des arguments fréquemment invoqués pour justifier de nombreuses exonérations ou des taux de taxation multiples est que, en accordant des exonérations sélectives pour les produits et services qui représentent une plus forte proportion des dépenses des familles à revenu modeste, on rend le système plus équitable. Cependant, les exonérations obligent à relever le taux de la taxe sur les autres biens et services également achetés par les Canadiens à revenu modeste, si l'on veut obtenir le même volume de recettes. De plus, les exonérations représentent généralement un avantage fiscal plus élevé, dans l'absolu, pour les consommateurs à revenu élevé que pour les salariés à revenu modeste.

Une façon beaucoup plus efficace de réserver l'aide à ceux qui en ont le plus besoin consiste à instaurer des crédits de taxes de vente remboursables, accordés directement aux familles à revenu modeste. Le crédit pour TPS permettra d'atteindre simultanément les objectifs jumeaux d'une taxe équitable et de large application.

I. Exportations

Le Document technique proposait de détacher la fourniture de biens à un bénéficiaire, si celui-ci exportait les produits et que le fournisseur tenait des documents d'exportation satisfaisants.

Plusieurs groupes ont indiqué que cette règle risquait de placer les exportateurs en situation difficile. Dans bien des cas, le fournisseur pourrait être tenu responsable de la TPS si les biens étaient vendus de bonne foi, sans application de la taxe et, qu'ensuite, le bénéficiaire omettait de remettre aux fournisseurs une preuve d'exportation suffisante pour que les conditions de détaxation initiale de la fourniture soient satisfaites. Deux domaines principaux dans lesquels cette situation pourrait se produire sont les ventes à des particuliers non résidents et les ventes où le bénéficiaire prend possession des produits au Canada à l'aide de son propre camion en vue de les exporter.

Afin de régler ce problème, les fournitures à des particuliers ne donneront pas droit à la détaxation prévue dans le cas des exportations, à moins que le produit ne soit livré à l'étranger par le fournisseur, ou livré par celui-ci à une entreprise de transport public afin d'être livré par cette entreprise à l'étranger. Dans le cas des produits exportés par camion, la détaxation ne sera pas permise lorsque le bénéficiaire se sert de ses propres camions pour exporter le produit du Canada. Dans chacun de ces cas, cependant, le bénéficiaire de la fourniture pourra demander un remboursement de la TPS payée sur les produits exportés, à condition que l'acheteur fournisse au ministre du Revenu national une preuve d'exportation satisfaisante.

Afin d'éliminer cette ambiguïté, le projet de loi sur la TPS stipulera qu'un accord écrit prime, la règle sur la date de facturation.

H. Règle de calcul au prorata des crédits pour taxe sur intrants

Sous réserve des dispositions spéciales prévues dans le Document technique en vue de simplifier l'application des crédits de taxe sur intrants dans le cas des immobilisations, une règle générale de fonctionnement de la TPS veut que les personnes enregistrées ne puissent demander un crédit pour taxe sur intrants, au titre de la taxe payée à l'acquisition, que dans la mesure où ce bien acquis est *destiné à être utilisé dans une activité commerciale de la personne enregistrée*. Par conséquent, si un bien ou service est destiné à servir exclusivement à une activité commerciale d'une personne enregistrée, la totalité de la TPS payée donne droit à crédit; inversement, si le produit ou service acheté ne doit pas du tout servir à une activité commerciale, il ne donne droit à aucun crédit. Cependant, dans les cas restreints où des personnes enregistrées effectuent à la fois des fournitures exonérées et des fournitures taxables ou détaxées, ou lorsqu'elles utilisent des intrants commerciaux à des fins personnelles, les achats devront être réduits au prorata, pour le calcul du crédit de taxe sur intrants.

Dans le cadre des consultations menées auprès de divers groupes, certains ont exprimé leurs préoccupations au sujet des méthodes de répartition à utiliser à cette fin. Certains groupes ont suggéré que les méthodes à utiliser dans un cas donné soient prévues dans la loi. Cela réduirait assurément les incertitudes, mais ce serait au prix de l'équité fiscale et de la souplesse des règles, qui risqueraient de ne pouvoir être adaptées aux nouvelles situations. Par exemple, il serait possible de stipuler dans la loi que les frais d'exploitation d'une tour d'appartements comprenant une galerie marchande aux premiers étages devraient être répartis en fonction de la superficie occupée. Cependant, lorsque les frais en question (par exemple, l'électricité, le déneigement du terrain de stationnement ou l'entretien et les réparations) se rattachent dans une mesure disproportionnée aux locations commerciales taxables effectuées dans le bâtiment (plutôt qu'aux loyers résidentiels exonérés), il en résulterait une diminution de l'allocation du crédit de taxe sur intrants au titre des loyers commerciaux. Ce résultat serait manifestement injuste.

Par conséquent, la législation ne stipulera pas de méthode de répartition précise à utiliser dans chaque cas. Les personnes enregistrées pourront utiliser leurs propres méthodes dans la mesure où elles sont acceptables dans les circonstances. Elles n'auront pas à obtenir l'autorisation préalable de Revenu Canada pour recourir à une méthode de répartition particulière. Revenu Canada mènera toutefois des consultations auprès des groupes sectoriels et publiera des lignes directrices sur l'utilisation de diverses méthodes.

Le choix de méthode de répartition des intrants sera assorti d'une certaine souplesse dans les dispositions législatives, mais ces dernières stipuleront qu'une méthode de répartition, une fois adoptée par une personne enregistrée, devra être appliquée de manière régulière.

Dans leur ensemble, ces dispositions assureront que les éditeurs étrangers opéreront sur un pied d'égalité avec les éditeurs nationaux avec lesquels ils sont en concurrence, et les importateurs non résidents bénéficieront des mêmes droits que les importateurs nationaux, en ce qui concerne les crédits de taxe sur intrants.

F. Moment de l'assujettissement – modification de la règle de préséance

L'assujettissement au paiement de la TPS sur une fourniture taxable se produira au premier en date des jours où la fourniture est payée ou le paiement de la fourniture devient exigible.

Le Document technique exposait un ensemble de règles permettant de déterminer à quel moment le paiement d'une fourniture devient exigible. Dans la grande majorité des cas, ce moment correspondra à la date à laquelle les fournisseurs enregistrent normalement les opérations dans leurs livres comptables (par exemple la date de la facture ou la date de paiement précisée dans un accord écrit).

Le Document technique proposait également une règle de préséance, de manière que le moment de l'assujettissement à la TPS ne puisse jamais être postérieur de plus d'un mois au mois d'achèvement de la fourniture. L'application pratique de cette règle sera simple dans le cas des contrats de construction et des fournitures de produits, mais un certain nombre de groupes ont indiqué que cette règle serait ambiguë dans le cas des services. Le moment auquel des services sont achevés n'est pas toujours clair, en particulier dans le cas de services juridiques ou autres services professionnels courants.

Afin de tenir compte de ces préoccupations, la règle de préséance relative au moment de l'assujettissement à la TPS ne s'appliquera pas dans le cas des services. Le moment de l'assujettissement à la TPS sera donc plus certain dans le cas des services, ce qui simplifiera l'observation de la taxe.

G. Moment de l'assujettissement – ententes écrites

Pour la plupart des fournitures, la date de la facture constituera le moment de l'assujettissement à la TPS. Une règle spéciale était exposée dans le Document technique dans le cas des fournitures effectuées au moyen d'un bail, d'un contrat ou d'un autre accord écrit. D'après cette règle, l'assujettissement à la TPS se produira à la date précisée dans l'accord à laquelle le bénéficiaire est tenu de verser la contrepartie de la fourniture.

Lors des consultations portant sur le moment de l'assujettissement à la TPS, une possibilité de contradiction entre la facture et les dispositions écrites de l'accord a été décelée. Le moment de l'assujettissement ne serait pas clair, par exemple, dans le cas où une société de crédit-bail enverrait un avis de paiement – une facture – à un client avant la date d'exigibilité du paiement précisée dans le contrat.

fourniture principale et les fournitures accessoires sont effectuées simultanément, moyennant une contrepartie unique, mais non lorsque des frais identifiables séparément sont facturés pour la fourniture accessoire.

Cette disposition éliminera toute incertitude au sujet de la nécessité de calculer au prorata la contrepartie reçue pour une fourniture, lorsque le statut d'une fourniture accessoire, en regard de la taxe, diffère de celui de la fourniture principale à laquelle elle se rapporte.

Une disposition spéciale permettra d'exonérer un ensemble d'articles fournis moyennant une contrepartie unique, lorsque la fourniture porte principalement sur les services financiers exonérés. Cette règle est décrite plus en détail à la section 8.

E. Fourniture effectuée au Canada par des non résidents

D'après les règles générales de la TPS, les personnes exerçant des activités commerciales seront tenues de percevoir et de remettre la taxe sur toute fourniture taxable qu'elles effectuent au Canada. Les fournisseurs non résidents seront assujettis à ces règles dans la mesure où :

- ils exploitent une entreprise au Canada;
- ils fournissent un droit d'entrée à un lieu de divertissement, à un séminaire ou colloque, à une activité ou manifestation au Canada; ou
- ils maintiennent un établissement stable au Canada.

Le Document technique indiquait également que les éditeurs étrangers seraient assujettis à la TPS sur les abonnements vendus au Canada. Il était indiqué en outre que les importateurs non résidents qui effectueraient ultérieurement des fournitures au Canada seraient considérés comme exerçant une entreprise au Canada et, donc, pourraient récupérer la taxe payée sur leurs importations au même titre que toute personne exerçant une activité commerciale au Canada.

Il faut que les règles soient suffisamment générales pour à la fois obliger les éditeurs étrangers à percevoir la taxe sur les abonnements qu'ils vendent au Canada et permettre aux importateurs non résidents de demander, lorsqu'il y a lieu, des crédits de taxe sur intrants. En conséquence, le projet de loi définitif comportera une disposition d'après laquelle les vendeurs non résidents seront réputés exercer une entreprise au Canada, pour l'application de la TPS, lorsqu'ils sollicitent des commandes ou offrent des biens meubles corporels destinés à être fournis au Canada, que ce soit ou non par l'intermédiaire d'un agent au Canada. Cette disposition permettra aux personnes en question de demander un crédit de taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur leurs achats au Canada, et ne percevront la TPS que sur les fournitures qu'ils effectueront au Canada. Pour l'application de cette règle, le règlement précisera que les livres et les périodiques envoyés par la poste à un destinataire au Canada seront considérés comme des fournitures effectuées au Canada.

D'après les règles générales décrites dans le Document technique, tout dépendant des modalités de l'accord de coentreprise (à l'exclusion d'une société de personnes), chacun des participants à la coentreprise pourrait être tenu de rendre compte séparément de la TPS, et ce dans la mesure de sa participation dans la coentreprise. Un certain nombre de représentants du secteur des ressources naturelles (où les coentreprises sont particulièrement fréquentes) ont exprimé leurs craintes que cette méthode soit trop lourde, en particulier lorsqu'il existe un seul exploitant et que les autres participants ne prennent pas directement part aux activités quotidiennes de la coentreprise.

Afin d'assouplir l'application de la TPS dans ce domaine, les participants à une coentreprise et l'exploitant pourraient choisir que ce dernier agisse comme mandataire des participants et soit responsable de la TPS sur tous les achats et ventes effectués par les participants par l'intermédiaire de l'exploitant. En conséquence, la TPS ne s'appliquera ni aux revenus distribués par la suite aux participants par l'exploitant, ni aux sommes versées à ce dernier par les participants en remboursement des frais engagés pour leur compte. Sur le plan juridique, cependant, l'exploitant et les participants resteront solidairement responsables de la perception et de la remise de la TPS sur ces fournitures. Bien entendu, les participants garderont le droit de demander des crédits de taxe sur intrants au titre de la taxe payée sur les dépenses liées à la coentreprise et qu'ils auront engagées directement (plutôt que par l'entremise de l'exploitant), dans la mesure où ils y auraient eu droit en l'absence du choix en question.

Ce choix pourrait être produit par les coentreprises portant sur l'exploration et la mise en valeur de gisements de minéraux, de pétrole et de gaz naturel. Cela permettra d'assouplir l'application de la TPS dans ce secteur. Des dispositions permettront également à d'autres coentreprises d'avoir accès à ce choix, dans des cas bien déterminés. Ces cas seront définis après consultation des autres groupes sectoriels.

D. Fournitures accessoires

Certaines préoccupations ont été exprimées lors des consultations au sujet de l'assujettissement à la taxe de fournitures accessoires à des fournitures exonérées ou détaxées. Par exemple, si un propriétaire résidentiel inclut des frais d'électricité dans le loyer qu'il facture à ses locataires, doit-il percevoir la TPS sur la partie de la facture représentée par la fourniture d'électricité? De même, certains ont demandé si la taxe devrait être perçue sur une partie du prix d'une boîte de céréales (produit alimentaire détaxé) dans le cas où la boîte contient un petit jouet.

Afin de préciser l'application de la TPS dans des cas de ce genre, le projet de loi comportera une règle générale confirmant que toute fourniture accessoire à une autre sera considérée comme en faisant partie. Cette règle s'appliquera lorsque la

B. Fournitures internes à un groupe

Cela permettra aux personnes enregistrées de calculer la récupération du crédit de taxe sur intrants à peu près au moment où elles auront normalement à calculer leurs déductions pour frais de repas et de divertissement aux fins de l'impôt sur le revenu.

Ces modifications simplifieront sensiblement l'allocation des crédits de taxe sur intrants au titre des frais de repas et de divertissement, tout en maintenant le principe de la taxation de la consommation personnelle dans le cadre de la TPS.

En règle générale, les personnes enregistrées au titre de la TPS devront percevoir la taxe sur toutes leurs fournitures taxables. Leurs clients, s'ils exercent une activité commerciale, pourront demander un crédit de taxe sur intrants afin de récupérer la taxe payée sur leurs achats.

Bien que ce mécanisme convienne parfaitement dans le cas où les personnes enregistrées ne sont pas liées entre elles, un certain nombre d'organismes ont fait valoir que les ventes intervenant entre des sociétés étroitement liées ne devraient pas tomber sous le coup de la TPS. Ils ont fait remarquer en particulier que la taxation des opérations survenant entre une société-mère et sa filiale à propriété exclusive ou entre une société et une entreprise à fins spéciales étroitement liée pourrait ne pas avoir les mêmes répercussions que si les sociétés en question étaient des divisions d'une même société.

Afin de tenir compte de ces préoccupations, les fournitures internes à un groupe, qui sont effectuées entre plusieurs sociétés étroitement liées résidant au Canada, seront détaxées si les sociétés exercent exclusivement des activités commerciales (elles auraient droit de récupérer entièrement la TPS payée sur les achats effectués auprès des autres membres, de toute façon).

Pour l'application de cette règle, une société sera considérée comme "étroitement liée" à une autre si au moins 90 pour cent, en valeur et en nombre, des actions donnant plein droit de vote du capital-actions de la deuxième société appartiennent à :

- la première société;
- une filiale de la première société, si celle-ci est propriétaire de 90 pour cent, en valeur et en nombre, des actions donnant plein droit de vote de la filiale; ou
- une personne ou un groupe d'au plus cinq personnes qui sont propriétaires de plus de 90 pour cent, en valeur et en nombre, des actions donnant plein droit de vote de la première société.

Pour avoir droit à la détaxation des fournitures effectuées à l'intérieur d'un groupe de sociétés étroitement liées, les sociétés voulant faire partie du groupe devront produire un choix conjoint en ce sens.

Les transactions opérées au sein d'un groupe composé d'institutions financières sont décrites plus en détail à la section 8.

Section 2. Règles fondamentales de fonctionnement

Les principaux concepts et la structure fondamentale de la TPS sont conformes pour l'essentiel à la description fournie au chapitre 2 de la partie C du Document technique relatif à la taxe sur les produits et services. Toute personne exerçant une activité commerciale (à l'exclusion des petits fournisseurs réalisant des ventes taxables inférieures à \$30,000 par année) sera tenue de percevoir la TPS au taux de 7 pour cent sur les fournitures taxables effectuées dans le cadre de cette activité. Les personnes enregistrées pourront récupérer la TPS payée sur leurs achats au moyen du crédit de taxe sur intrants, dans la mesure où ces achats doivent servir à une activité commerciale.

Les consultations menées auprès d'un large éventail de groupes sectoriels et de fiscalistes ont confirmé la validité de la structure fondamentale de la TPS. Cela dit, un certain nombre de propositions constructives ont été formulées dans le but de simplifier le fonctionnement pratique de la taxe et de préciser l'application de certaines dispositions essentielles. Les plus importants de ces changements seront précisés ci-après.

A. Frais de repas et de divertissement

Le Document technique proposait que, conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les crédits de taxe sur intrants, au titre des frais de repas et de divertissement, soient limités à 80 pour cent du crédit calculé normalement, afin de tenir compte de l'élément de consommation personnelle entrant dans ces dépenses.

Lors des consultations menées par le ministère des Finances et des dépositions faites devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, un certain nombre de groupes ont fait valoir que cette limitation à 80 pour cent pour les frais de repas et de divertissement compliquerait sensiblement les écritures comptables à passer par un grand nombre de personnes enregistrées aux fins de la TPS.

Afin de tenir compte de ces préoccupations, on simplifiera les règles de façon que le montant intégral des crédits de taxe sur intrants puisse être demandé au titre des frais de repas et de divertissement pour la période de déclaration à laquelle ils se rapportent. Cependant, à la fin de l'exercice de la personne enregistrée, les crédits demandés pendant l'année au titre de ces dépenses feront l'objet d'une récupération de 20 pour cent. Dans le cas des personnes enregistrées faisant des déclarations mensuelles ou trimestrielles, le montant récupéré sera inclus dans la déclaration de TPS pour la première période de déclaration de l'exercice suivant.

Parent célibataire avec deux enfants

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	Crédit TPS-TVF	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique
12,500	130	-28	-300	0	-198	-337
15,000	155	-66	-300	0	-211	-310
20,000	205	-66	-325	0	-186	-235
25,000	270	-66	-550	0	-346	-345
30,000	295	-94	-468	0	-267	-252
35,000	285	-141	-218	0	-74	-81
40,000	335	-141	-18	0	176	155
45,000	415	-120	0	0	295	433
50,000	460	-120	0	0	340	513
60,000	690	-145	0	0	545	568
75,000	700	-122	0	65	643	619
100,000	715	-122	0	246	839	677

(en dollars)

Couple à revenu unique, avec deux enfants

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	TPS-TVF Crédit	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique
50,000	315	-121	0	0	194	243
60,000	400	-120	0	0	280	287
75,000	570	-123	0	119	566	537
100,000	680	-123	0	268	825	859

(en dollars)

Couple à double revenu avec deux enfants*

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	TPS-TVF Crédit	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique
15,000	140	-68	-160	0	-88	-118
20,000	150	-50	-185	0	-85	-80
25,000	190	-70	-410	0	-290	-226
30,000	265	-98	-468	0	-301	-198
35,000	260	-98	-218	0	-56	62
40,000	265	-98	-18	0	149	292
45,000	310	-77	0	0	233	629
50,000	365	-124	0	0	241	622
60,000	460	-96	0	0	364	772
75,000	600	-96	0	0	504	863
100,000	770	-171	0	0	599	826

(en dollars)

*On suppose que l'un des conjoints gagne 60 pour cent du revenu familial et l'autre 40 pour cent.

Personne célibataire de plus de 65 ans						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	Crédit TPS-TVF	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique
(en dollars)						
12,500	130	-128	-150	0	-148	-214
15,000	140	-70	-150	0	-80	-96
20,000	175	-70	-250	0	-145	-121
25,000	220	-81	-278	0	-139	-66
30,000	230	-124	-28	0	78	119
35,000	235	-109	0	0	126	260
40,000	325	-109	0	0	216	335
45,000	380	-109	0	0	271	360
50,000	450	-109	0	0	341	370
60,000	485	-182	0	0	303	183
75,000	560	-186	0	106	480	218
100,000	780	-115	0	258	923	950

Couple à revenu unique, avec deux enfants						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	Crédit TPS-TVF	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique
(en dollars)						
15,000	140	-66	-160	0	-86	-100
20,000	150	-66	-260	0	-176	-145
25,000	180	-77	-498	0	-395	-335
30,000	215	-142	-318	0	-245	-214
35,000	240	-142	-68	0	30	6
40,000	280	-121	0	0	159	266
45,000	310	-121	0	0	189	278

compensé par la majoration du crédit de base de TPS et l'instauration du crédit supplémentaire. De plus, cette famille bénéficierait de l'indexation automatique des transferts et du régime fiscal. Par conséquent, ce parent verrait son revenu amélioré d'environ \$186 par la réforme.

Dans son ensemble, la réforme proposée réduit le fardeau de la taxe de vente de quelque 4,3 millions de ménages, soit 37 pour cent du total. Étant donné que les ménages composés de personnes de plus de 65 ans ou de parents célibataires ont tendance à avoir des revenus moins élevés, une plus grande proportion de ces ménages seront en meilleure situation grâce à la réforme de la taxe de vente. Environ 75 pour cent des ménages dont le chef de famille a plus de 65 ans seront en meilleure situation une fois la réforme de la taxe de vente complétée. Par ailleurs, quelque 78 pour cent des familles monoparentales verront leur charge fiscale nette réduite.

Tableau 2

Incidence directe d'un système de TPS à maturité sur les impôts nets payés par les particuliers et les familles types, en dollars de 1991.*

Salarié à revenu unique de moins de 65 ans						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Revenu	TPS- TFV	Indexation	Crédit TPS-TVF	Surtaxe sur revenu élevé	Variation totale du fardeau fiscal	Document technique

(en dollars)

12,500	130	-23	-150	0	-43	-27
15,000	160	-23	-150	0	-13	10
20,000	210	-23	-250	0	-63	15
25,000	255	-35	-278	0	-58	75
30,000	295	-86	-28	0	181	278
35,000	330	-68	0	0	262	469
40,000	350	-68	0	0	282	454
45,000	405	-68	0	0	337	454
50,000	440	-68	0	0	372	459
60,000	560	-101	0	0	459	447
75,000	770	-104	0	148	814	770
100,000	1,045	-104	0	293	1,234	1,285

*Remarque: Un chiffre négatif indique une diminution d'impôt ou de taxe ou une augmentation des crédits. Un chiffre positif dénote une augmentation d'impôt ou de taxe.

L'abaissement du taux de la TPS réduit également l'effet de la réforme de la taxe de vente sur les Canadiens à revenu élevé. Dans le but de maintenir la progressivité globale de la réforme et de remplacer une partie des recettes perdues en raison de l'abaissement du taux de la TPS, l'actuelle surtaxe sur le revenu élevé sera majorée de 2 points et son seuil d'application, abaissé de \$15,000 à \$12,500 de l'impôt fédéral de base. Cette mesure touchera uniquement les contribuables dont le revenu annuel dépasse environ \$62,000.

C. Incidence globale

Comme le démontre le tableau 2, ces changements ont pour résultat d'améliorer la situation des familles dont le revenu est inférieur à \$30,000, après la réforme, et d'assurer une répartition des avantages tout à fait semblable à celle que prévoyait le Document technique.

Au tableau 2, la deuxième colonne présente le fardeau imposé par la TPS, par rapport à celui de la taxe fédérale de vente qu'elle remplace. Comme dans le Document technique, ces chiffres tiennent compte de la ristourne à l'habitation décrite à la section 6. Cette hausse du fardeau fiscal entraîne une augmentation ponctuelle d'un peu moins de 1 1/4 pour cent de l'Indice des prix à la consommation, ce qui déclenche une augmentation automatique de l'indexation des programmes de transfert tels que les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, ainsi que du régime d'impôt des particuliers. La troisième colonne montre les conséquences de cette indexation.

La quatrième colonne illustre l'augmentation des avantages découlant du crédit de TPS, par rapport à l'actuel crédit pour taxe de vente. L'effet produit par la surtaxe sur le revenu élevé est présentée à la cinquième colonne. La colonne 6 illustre l'effet distributif global de l'entrée en vigueur de la TPS, de la ristourne à l'habitation, de l'indexation automatique, de la majoration du crédit de TPS et de la surtaxe sur les revenus élevés. À titre de comparaison, la colonne 7 présente l'effet distributif combiné qu'aurait entraîné la TPS à 9 pour cent.

Par exemple, un salarié célibataire à revenu unique de moins de 65 ans gagnant \$20,000 verrait sa taxe de vente augmenter de quelque \$210, mais cela serait compensé à la fois par une augmentation de \$250 du crédit de TPS et par une indexation partielle du régime d'impôt sur le revenu, de sorte que l'effet net de l'entrée en vigueur de la TPS serait une réduction annuelle d'impôt de \$63. Environ 53 pour cent des contribuables célibataires de moins de 65 ans gagnent \$20,000 ou moins. Un couple type à revenu unique, avec deux enfants et un revenu de \$30,000, verrait augmenter sa taxe de vente de \$215, mais cela serait compensé, et au-delà, par la majoration du crédit, l'indexation des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant et du régime d'impôt sur le revenu. La situation de cette famille serait donc améliorée d'environ \$245 par la réforme. Enfin, un parent célibataire type ayant deux enfants et un revenu de \$20,000 verrait sa taxe de vente augmenter d'environ \$205. Cela serait toutefois plus que

Tableau 1

Credit annuel pour taxe de vente

Revenu net	Célibataire			Famille de quatre		
	1988	1990	1991	1988	1990	1991
6,000	70	140	190	210	420	580
10,000	70	140	267	210	420	580
14,000	70	140	290	210	420	580
16,000	70	140	290	210	420	580
18,000	0	140	290	100	420	580
20,000	0	40	290	10	320	580
22,000	0	0	290	0	220	580
24,000	0	0	290	0	120	580
26,000	0	0	228	0	20	518
28,000	0	0	128	0	0	418
30,000	0	0	28	0	0	318
32,000	0	0	0	0	0	218
36,000	0	0	0	0	0	18
40,000	0	0	0	0	0	0

(en dollars)

Pour que les bénéficiaires reçoivent leur crédit avant l'entrée en vigueur de la TPS, Revenu Canada enverra des formules de demande de crédit avec les documents de déclaration d'impôt sur le revenu de 1989. En fonction de cette demande, le premier crédit de TPS sera versé en décembre 1990, avant l'entrée en vigueur de la TPS, le deuxième versement intervenant en avril 1991.

(iii) Réduction du taux d'imposition intermédiaire

Dans le Document technique, le gouvernement proposait d'abaisser d'un point le taux marginal intermédiaire d'imposition, en le faisant passer de 26 à 25 pour cent. Pour se procurer une partie des recettes nécessaires à l'abaissement du taux de la TPS, le gouvernement ne procédera pas à cette réduction. Cependant, avec une TPS à 7 pour cent, le fardeau imposé par la taxe de vente aux Canadiens à revenu moyen sera sensiblement réduit, de sorte que le fardeau fiscal total exercé par la taxe de vente et l'impôt sur le revenu sur la majorité des contribuables à revenu moyen sera moins élevé que si les propositions du Document technique avaient été adoptées.

B. Détails des modifications du crédit et de l'impôt sur le revenu

(i) Crédit pour TPS

Afin que l'effet net de la TPS sur la situation des familles à revenu modeste soit à peu près le même que dans le Document technique, le nouveau crédit de TPS sera fixé à \$190 par adulte et à \$100 par enfant. Ce crédit tient compte de l'abaissement du taux de la TPS à 7 pour cent.

Les parents célibataires pourront demander un crédit pour adulte au titre d'un enfant à charge. De plus, les adultes vivants seuls, y compris les chefs de famille monoparentale, qui subviennent eux-mêmes aux besoins de leur foyer, pourront demander un crédit supplémentaire allant jusqu'à \$100. Ce crédit s'appliquera progressivement à un taux de 2 pour cent du revenu net au-delà de \$6,169 et atteindra sa valeur maximale pour un revenu de \$11,169.

Comme l'indiquait le Document technique, le seuil de revenu à partir duquel les avantages commenceront à diminuer sera porté de \$18,000 en 1990 à environ \$24,800 en 1991. Les avantages seront ensuite réduits de 5 pour cent de l'excédent du revenu net sur le seuil. Le montant de crédit, ainsi que le seuil, seront indexés sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation (IPC) au-delà de 3 pour cent. Le seuil et le niveau du crédit seront ré-examinés périodiquement et rajustés selon le besoin.

Cela permettra aux familles et aux particuliers de bénéficier de crédits sensiblement accrus. Ces avantages améliorés sont présentés au Tableau 1. Comme indiqué ce tableau:

- une famille ayant deux enfants et un revenu net de \$20,000 qui recevait un crédit pour TFPV de \$10 en 1988, bénéficiera d'un crédit pour TPS de \$580 en 1991;
- un célibataire ayant un revenu net de \$20,000 qui ne recevait aucun crédit pour TFPV en 1988, recevra un crédit pour TPS de \$290 en 1991.

(ii) Mode de calcul et de versement des crédits

Les crédits seront calculés au moment où l'on remplit sa déclaration normale d'impôt sur le revenu. Leur montant sera fonction du revenu de l'année précédente et de la situation familiale. La définition du revenu sera la même que présentement aux fins du crédit remboursable pour taxe de vente et du crédit d'impôt pour enfant, c'est-à-dire qu'il s'agira du revenu net indiqué sur la déclaration de l'impôt sur le revenu, augmenté des prestations sociales telles que l'assurance sociale, les indemnités d'accident du travail et le Supplément de revenu garanti. La situation familiale sera la même, pour l'application du crédit, qu'aux fins de l'impôt sur le revenu pour l'année précédente et ne changera pas au cours de l'année où le crédit sera versé. Les crédits seront payés d'avance par chèque, en quatre versements égaux en juillet, octobre, janvier et en avril.

Section 1. Dimension distributive

A. Résumé

Le gouvernement a toujours soutenu que la réforme de la taxe de vente devait contribuer à l'équité et à la progressivité du régime fiscal. Les propositions exposées dans le Document technique visaient à orienter l'aide en faveur de ceux qui en avaient le plus besoin, en veillant à ce que les familles à revenu faible et modeste voient leur sort s'améliorer sous le nouveau régime de taxe de vente. En examinant les arbitrages nécessaires à l'abaissement du taux de la TPS, le gouvernement a veillé à ce qu'un traitement équitable des diverses catégories de revenu reste un élément fondamental de la réforme.

L'une des normes importantes, dans le Document technique, était de s'assurer que les familles ayant un revenu inférieur à \$30,000 bénéficient du nouveau régime. Il continuera d'en être ainsi. En premier lieu, l'abaissement du taux de la TPS allégera le fardeau imposé à tous les Canadiens, y compris, bien entendu, les groupes à revenu modique. En second lieu, le régime de la TPS continuera de comporter, parmi ces éléments essentiels, un crédit de taxe de vente remboursable dont les taux seront fixés de manière que, dans l'ensemble, les familles à revenu modeste soient dans la même situation fiscale nette qu'il était envisagé dans le Document technique. Dans l'ensemble, le crédit de TPS se traduira par des dépenses de \$2.4 milliards par année et profitera à 8.7 millions de familles et particuliers.

L'abaissement du taux de la TPS à 7 pour cent entraîne une diminution appréciable de la taxe de vente pour tous les contribuables, y compris ceux qui ont un revenu supérieur. L'ampleur de la réduction de taxe augmente en même temps que le revenu, de sorte que, faute de mesure compensatoire, l'abaissement du taux de la TPS rendrait cette dernière moins progressive à 7 pour cent, qu'il était proposé dans le Document technique. Pour assurer une répartition équitable du fardeau fiscal global, l'abaissement du taux moyen d'imposition marginal du revenu, de 26 pour cent à 25 pour cent, qui avait été prévu dans le cadre d'une TPS à 9 pour cent, ne sera pas mis en oeuvre. De plus, l'actuelle surtaxe de 3 pour cent imposée aux Canadiens à revenu élevé sera portée à 5 pour cent au 1^{er} janvier 1991, et son seuil d'application passera de \$15,000 à \$12,500 de l'impôt fédéral de base (ce qui correspond à un revenu d'environ \$62,000).

Dans leur ensemble, ces changements amélioreront la situation des familles à revenu de moins de \$30,000 et assureront une répartition globale de l'effet net de la taxe sur le revenu qui équivaudra à peu près à celle qui a été proposée dans le

Document technique.

Notes techniques

Ces notes font suite au Document technique de la
Taxe sur les produits et services émis par le
ministre des Finances le 8 août 1989.

taxe provinciale. Le principal domaine où ce problème se présente est celui des produits alimentaires de base. C'est pour tenir compte des inquiétudes suscitées par la complexité des règles dans ce domaine que le gouvernement a élaboré des systèmes comptables simplifiés à l'intention des détaillants.

Il est clair que les détaillants devront quand même se conformer à deux systèmes de taxe de vente distincts. C'est pourquoi les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu récemment d'étudier les façons de coordonner certains aspects de l'application de leurs systèmes de taxes de vente, dans le but de réduire les coûts d'observation des entreprises. De plus, le gouvernement fédéral étudiera avec les provinces et les institutions visées elles-mêmes les façons possibles de simplifier le fonctionnement de la TPS pour les municipalités, les universités et collèges, les commissions scolaires et les hôpitaux.

Cela dit, la TPS est conçue de manière à permettre une participation des provinces, si elles décidaient à l'avenir de se joindre à un système intégré de taxation.

4. Coopération fédérale-provinciale

- *Les agriculteurs et les pêcheurs* pourront acheter en franchise de taxe un nombre restreint de biens d'équipement importants. Cela répond aux préoccupations exprimées lors des consultations au sujet des conséquences financières du paiement de la TPS sur les gros achats de matériel agricole et d'équipement de pêche.
- Des aménagements ont été apportés dans le domaine des *frais de repas et de divertissement* de façon que les crédits de taxe sur intrants ne soient pas réduits pendant l'année, un rapprochement étant effectué à la fin de l'année pour récupérer les 20 pour cent de crédit de taxe sur intrants au titre des dépenses qui ne donnent pas droit à crédit. Cela simplifiera la comptabilisation de ces frais pendant l'année.
- Des règles facultatives ont été élaborées dans le cas des coentreprises du secteur des ressources naturelles, de manière à assouplir le fonctionnement de la taxe dans ce domaine.
- Les *ventes internes à un groupe* seront détaxées, à condition qu'un critère de propriété et d'activité commerciale soit satisfait. Cela répond aux préoccupations exprimées au sujet d'une incitation à se regrouper en une seule entité pour ne pas avoir à facturer la TPS et à demander un crédit de taxe sur intrants au titre des ventes faites entre les entreprises d'un même groupe.
- Les *remboursements relatifs aux stocks* seront généralement calculés sous la forme d'un pourcentage fixe des frais d'acquisition des stocks. Cela simplifiera les demandes de remboursement, étant donné que la vérification de la taxe fédérale de vente effectivement payée sur les stocks au niveau du gros et du détail aurait entraîné un fardeau d'observation excessif.

La structure fondamentale de la TPS est conçue de telle manière que le fonctionnement du nouveau système ne soit pas complexe, mais certains ont exprimé la crainte que la coexistence des taxes de vente fédérale et provinciales au niveau du détail n'accroissent le fardeau d'observation de certains vendeurs. Cette question se pose principalement pour les détaillants, puisque la plupart des entreprises situées en amont du circuit de production et de distribution n'ont pas à s'occuper des taxes provinciales sur les ventes au détail.

De plus, il importe de faire la distinction entre la perception effective de deux taxes distinctes au niveau du détail et les complications auxquelles on fait face lorsqu'il faut traiter non pas avec une, mais avec deux administrations fiscales distinctes. Sur un plan opérationnel, l'ampleur de l'assiette de la TPS fera que la taxe fédérale s'appliquera toujours dans la plupart des magasins de détail. La seule décision à prendre par les vendeurs, à la caisse, sera de déterminer si la taxe de vente provinciale s'applique également. Un problème risque cependant de se présenter dans le cas des détaillants qui effectuent une combinaison de ventes taxables et de ventes détaxées, à la fois dans le cadre de la taxe fédérale et de la

2. Méthodes comptables de remplacement pour les organismes de charité et sans but lucratif

Dans la mesure où les organismes de charité et sans but lucratif effectuent des fournitures taxables ou détaxées, ils auront droit à un crédit de taxe sur intrants au titre des achats liés à ces ventes. Cependant, la grande majorité des ventes des organismes de charité et un bon nombre des ventes effectuées par les organismes sans but lucratif seront exonérées. D'après les règles normales, aucun crédit de taxe n'est accordé au titre des intrants utilisés dans des fournitures exonérées. Compte tenu de l'important rôle de service public rempli par ces institutions, les organismes de charité et les organismes sans but lucratif subventionnés en grande partie par l'Etat auront droit à un remboursement de 50 pour cent de la TPS payée sur les achats utilisés dans des activités exonérées.

L'octroi d'importantes exonérations et de remboursements spéciaux à ces organismes entraîne inévitablement un certain surcroît de complexité dans un régime fiscal tel que la TPS. Lors des consultations, les organismes de charité et sans but lucratif se sont inquiétés du fardeau administratif qu'entraînerait la comptabilisation des activités exonérées et taxables, ainsi que les demandes de remboursement.

Compte tenu des ressources administratives limitées dont disposent un grand nombre d'organismes de charité et d'organismes sans but lucratif subventionnés par l'Etat, et conformément à la recommandation du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le gouvernement permettra à ces institutions d'utiliser une méthode comptable de remplacement. Celle-ci est décrite plus en détail à la section 7. En un mot, ces institutions pourront, si elles le choisissent, être dispensées des règles normales de répartition des intrants et utiliser des méthodes comptables nettement plus simples.

L'avantage de cette méthode de remplacement est que les organismes de charité et les organismes sans but lucratif admissibles n'auront pas à enregistrer le montant de TPS payé sur les produits qu'ils utilisent pour effectuer des fournitures taxables ou des fournitures exonérées. Le gouvernement estime que, grâce à cette méthode de remplacement, le fonctionnement de la TPS sera simple et le fardeau administratif, réduit au minimum. Néanmoins, les organismes de charité et sans but lucratif pourront évidemment, s'ils le désirent, demander un crédit de taxe sur intrants et des remboursements de la façon normale.

3. Autres modifications de la TPS

Un certain nombre d'autres améliorations ont pu être apportées à la TPS grâce aux consultations menées auprès des industries et d'autres groupes qui seront touchés par la taxe. Ces modifications, qui contribuent à l'équité et à la simplicité globale de la TPS, sont décrites dans les Notes techniques. Voici les principales caractéristiques de certains de ces changements.

1. Produits alimentaires de base

Dans le cas des organismes qui réalisent à la fois des ventes taxables et des ventes exonérées, l'observation de la TPS est compliquée dans une certaine mesure par l'obligation de répartir les intrants entre les deux catégories d'activité. La plupart des fournisseurs disposent de ressources administratives suffisantes pour s'acquitter de cette tâche sans s'exposer à un fardeau d'observation excessif. Il se pourrait toutefois que certaines institutions placées dans cette situation – notamment les organismes de charité et sans but lucratif – soit moins bien armées pour se conformer aux règles de répartition.

Les produits alimentaires de base seront détaxés dans le régime de TPS, tandis que les repas de restaurant et les aliments prêts à manger seront taxables. Cela présente deux problèmes. Il faut d'abord tenir compte des produits alimentaires de base détaxés lorsque le vendeur doit observer non seulement la TPS, mais aussi la taxe provinciale de vente. Ensuite, il faut établir des lignes de démarcation entre les catégories de produits alimentaires, ce qui n'est pas chose facile.

Devant les problèmes posés par l'application simultanée de deux taxes de vente distinctes, le gouvernement exposait deux méthodes comptables simplifiées dans le Document technique. Ces méthodes comptables pourront être utilisées au choix par les détaillants qui vendent à la fois des produits taxables et des produits alimentaires de base détaxés. Grâce aux méthodes proposées, la TPS sera plus facile à observer par les détaillants, parce qu'il ne sera pas nécessaire de déterminer le statut fiscal de chaque article, au regard de la taxe fédérale, à la caisse enregistreuse. Le gouvernement continuera de consulter les représentants de l'industrie au sujet des améliorations susceptibles d'être apportées à cette méthode comptable.

Conscient du fait que le tracé des lignes de démarcation entre les produits alimentaires détaxés et les repas au restaurant et les aliments préparés taxables *engendrerait* inévitablement certaines anomalies, le gouvernement proposait deux options dans le Document technique. Ces options ont fait l'objet de consultations approfondies auprès des représentants du secteur de la restauration, des services d'alimentation et des produits alimentaires. L'objectif du gouvernement, qui consiste à établir des principes de démarcation applicables dans ce domaine, tout en traitant sur un pied d'égalité les entreprises qui se font directement concurrence, a débouché sur les principes suivants: les produits de boulangerie et de pâtisseries sucrées et un nombre limité de produits en portions individuelles figureront sur une liste de produits alimentaires taxables, peu importe l'établissement où ils seront vendus.

Cette règle contribuera à simplifier le fonctionnement de la TPS dans la section de l'alimentation et améliorera l'équité concurrentielle entre les établissements qui vendent des produits similaires. Il n'y aura au fond que deux genres d'établissements: les restaurants, où tous les aliments et boissons sont taxables, et les établissements autres que les restaurants, où la taxe s'appliquera uniquement à une liste restreinte d'aliments préparés. Cette question est étudiée plus en détail à la section 3.

Tableau 2

Effets économique de la TPS, 1991 à 1994
(Différences procenatuelles en dollars constants)

	1991	1992	1993	1994
Produit intérieur brut	0.2	0.5	0.6	0.7
Demande intérieure finale	-0.3	0.2	0.5	0.7
Investissements non-résidentiels des entreprises	0.4	2.0	3.4	4.0
Exportations nettes (en milliards de dollars)	1.5	1.0	0.4	0.2
Emploi (en milliers)	35	60	60	60

L'un des principaux objectifs du gouvernement dans la réforme de la taxe de vente consistait à rendre le fonctionnement de la TPS aussi simple que possible pour les entreprises. L'une des leçons importantes que l'on peut tirer de l'expérience des autres pays est que l'un des meilleurs moyens de parvenir à des objectifs consiste à maintenir une très large assiette et un taux uniforme. La TPS répond à ces critères. Elle s'appliquera au taux de 7 pour cent à l'une des plus larges assiettes que connaissent les taxes de vente dans les pays industrialisés, englobant la grande majorité des produits et des services vendus au Canada. Ainsi, pour la plupart des entreprises, le fonctionnement de la TPS se résuamera à une soustraction de la taxe payée sur tous leurs achats, de la taxe facturée sur leurs ventes. Si la taxe perçue sur leurs ventes est supérieure à la taxe payée sur leurs achats, elles verseront la différence au gouvernement. Dans le cas contraire, la différence leur sera remboursée. Pour demander un remboursement ou verser la taxe due, la plupart des personnes enregistrées n'auront à remplir qu'une déclaration d'une seule page. Les renseignements exigés par le gouvernement à l'appui des déclarations seront essentiellement les mêmes que ceux qui doivent déjà être produits aux fins de l'impôt sur le revenu. Les factures et les reçus des entreprises ne changeront guère par rapport à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Le fonctionnement de la TPS est un peu moins simple dans le cas des entreprises dont les ventes relèvent de plusieurs catégories, par exemple les magasins qui vendent à la fois des produits taxables et détaxés, où des personnes enregistrées qui fournissent une combinaison de produits et de services taxables et exonérés.

Dans le premier cas, même s'ils ont droit à un crédit de taxe sur intrants sur tous leurs achats, les vendeurs devront pouvoir repérer facilement les ventes sur lesquelles ils doivent facturer la taxe. Cette tâche sera elle aussi relativement simple pour la plupart des entreprises placées dans cette situation. Cependant, dans le cas des magasins qui vendent des produits alimentaires de base, le fait que les provinces aient leurs propres lignes de démarcation entre les produits taxables et détaxés représente une source de complications supplémentaires. C'est pourquoi le Document technique d'août exposait des règles spéciales d'application de la TPS dans ce domaine.

Caractéristiques opérationnelles de la taxe

Le tableau 2 montre que, moyennant une réaction modérée des salaires et des prix, la TPS à 7 pour cent produira une augmentation réelle du PIB dès sa première année d'application et une hausse de 0.7 point d'ici 1994, ce qui équivaut à \$4.5 milliards en dollars d'aujourd'hui. D'ici 1994, environ la moitié de l'augmentation estimative de production à long terme découlant de la réforme de la taxe de vente aura été réalisée. Les hausses de production pendant la période de transition seront alimentées par l'investissement, les entreprises réagissant positivement à la diminution de 4 pour cent du coût du capital. Un meilleur équilibre entre les exportations et les importations contribuera également à hausser la production au cours des premières années d'application de la TPS, l'élimination de la taxe fédérale de vente améliorant la rentabilité des exportateurs et plaçant les producteurs intérieurs sur un pied d'égalité avec les importateurs. La hausse des investissements accroîtra les importations en machines et équipement, de sorte que l'apport du solde exportateur net diminuera avec le temps.

À mesure que l'économie progressera, le nombre d'emplois augmentera, de sorte que d'ici 1992, 60,000 nouveaux emplois auront été créés. Le taux de chômage diminuera de 0.3 point d'ici 1992.

(v) La performance économique s'améliorera dès la première année d'application de la TPS

Les revenus réels après impôt des ménages à revenu moyen ou supérieur diminueront dans un premier temps. La baisse moyenne du revenu réel après impôt devrait être d'un peu moins de 1 pour cent initialement. Cet effet est analogue à l'incidence qui avait été estimée dans le cadre d'une TPS à 9 pour cent, du fait qu'un effet moins marqué sur les prix et une réduction corrélative du crédit de TPS et les autres mesures touchant l'impôt sur le revenu se compensent essentiellement. Cette baisse des revenus réels après impôt sera temporaire. Avec le temps, la réforme de la taxe de vente entraînera une augmentation du pouvoir d'achat de tous les Canadiens, à mesure que les économies produites par l'élimination de la TFV sur les biens d'équipement achetés par les entreprises seront transmises aux consommateurs, et que la croissance de l'emploi et les gains de productivité liés à la TPS feront progresser les revenus réels des ménages canadiens. La consommation augmentera parallèlement au pouvoir d'achat des Canadiens.

La TPS représente un changement radical du mode de perception des recettes perçues sous forme de taxes de vente par le gouvernement fédéral. La TPS est une taxe de vente multi-stades, ce qui constitue une nouveauté au Canada, bien qu'il s'agisse d'un mécanisme déjà utilisé par 48 autres pays. Le gouvernement est conscient que le remplacement de la taxe de vente actuelle par un système aussi différent est une entreprise de taille et que celle-ci nécessitera une certaine adaptation par les entreprises et les consommateurs.

incorporant les frais de mise en marché et de distribution. Aussi les produits canadiens supporteront-ils un fardeau fiscal plus lourd que les importations concurrentes.

L'élimination de l'avantage dont jouissent les importations dans le régime de TFV améliorera encore la compétitivité de l'économie canadienne en mettant les producteurs intérieurs sur un pied d'égalité avec les importateurs sur le marché intérieur.

(ii) Les investissements produits augmenteront

La TPS entraînera une diminution du prix des biens d'équipement parce que la taxe payée sur les achats d'immobilisations donnera droit à un crédit, alors que nombre des biens d'équipement sont actuellement assujettis à la TFV. Cette baisse du coût des biens d'équipement accroîtra l'investissement, avec le temps.

(iii) L'effet sur les prix et les risques inflationnistes seront atténués

L'abaissement du taux de la TPS de 9 à 7 pour cent permettra de ramener la hausse ponctuelle de l'IPC de 2 1/4 pour cent à un peu moins de 1 1/4 pour cent. L'effet de la TPS sur l'indice des prix du PIB, l'indicateur des prix le plus général dans l'économie, représente environ la moitié de l'incidence produite sur l'IPC; la baisse du prix des biens d'équipement compense partiellement la hausse du prix des biens de consommation.

Les incidences de prix sont estimées en fonction de l'hypothèse que toutes les économies permises par l'élimination de la TVF, sauf la taxe payée sur les biens d'équipement, se répercuteront rapidement sur les consommateurs. L'économie permise par l'élimination de la TFV sur les biens d'équipement devrait se refléter au niveau des prix à la consommation après un certain temps.

Étant donné les mesures compensatoires proposées dans le cadre d'une TPS à 7 pour cent et les perspectives de renforcement de l'emploi et du revenu, il est peu probable qu'une hausse de 1 1/4 pour cent des prix se répercute sur les salaires. L'abaissement du taux de la TPS et la réduction correspondante des effets de prix compléteront la stratégie macroéconomique globale du gouvernement, qui vise à réduire les tensions inflationnistes et à instaurer les conditions d'une baisse des taux d'intérêt.

(iv) Le revenu et la consommation augmenteront avec le temps

Les effets de la TPS sur les revenus réels après impôt des Canadiens seront inférieurs à l'augmentation initiale des prix à la consommation, en raison de l'amélioration du crédit de taxe de vente. Les changements apportés à ce crédit ont pour but d'améliorer la situation des familles gagnant moins de \$30,000, une fois la TPS en vigueur.

B. Incidences transitaires de la TPS sur l'économie

TPS comporte un taux uniforme et une large assiette, l'avantage représenté par une forte réduction des distorsions de prix relatifs sera obtenu peu importe le taux de la TPS. De même, comme la TPS payée sur les intrants sera remboursée, la diminution du coût du capital proviendra uniquement de l'élimination de la TFV et ne dépendra pas du taux de la TPS. En conséquence, les avantages de la réforme de la taxe de vente à long terme seront tout à fait similaires, peu importe que le taux de la TPS soit de 9 ou de 7 pour cent.

L'économie améliorera sa performance à mesure qu'elle bénéficiera de ses retombées à long terme. La réaction des prix et des salaires à l'entrée en vigueur de la TPS influera sur le profil d'adaptation pendant la période de transition. Le Document technique d'août soulignait qu'une réaction inflationniste retarderait les avantages à long terme de la réforme de la taxe de vente.

Dans le contexte actuel de fortes tensions inflationnistes, on s'est inquiété du risque d'une réaction inflationniste à une TPS à 9 pour cent. L'abaissement du taux atténuera ce risque. En fait, la diminution des incidences effectives sur les prix et la réduction du risque de réaction inflationniste représentent les principaux avantages de la TPS à 7 pour cent.

L'abaissement du taux de la TPS, de 9 à 7 pour cent, n'accroîtra pas le déficit. Le manque à gagner entraîné par l'abaissement de la taxe à été compensé par des réductions automatiques du coût de certaines mesures corrélatives, par d'autres initiatives touchant les recettes et par des compressions de dépenses. Par conséquent, si les salaires et les prix ne réagissent pas de manière inflationniste – comme le présupposait le Document technique d'août – l'effet de la TPS sur la production et l'emploi devrait être identique au taux de 9 et de 7 pour cent.

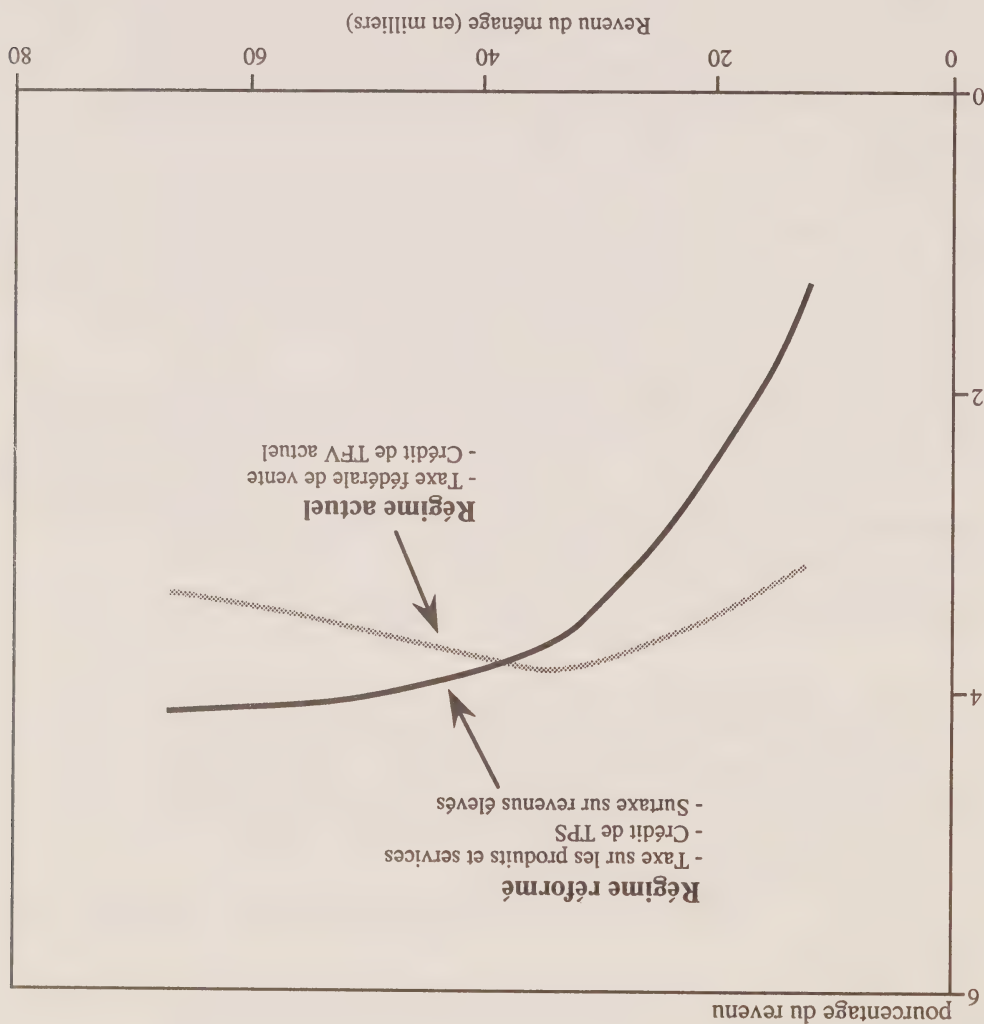
Cependant, dans un contexte de fortes tensions inflationnistes, l'abaissement du taux de la taxe permettra de profiter rapidement et sans à-coups des retombées à long terme de la réforme de la taxe de vente. La performance globale de l'économie s'améliorera dès la première année de mise en oeuvre de la TPS, puis se poursuivra à mesure que les retombées à long terme se feront sentir. Les effets économiques de la réforme de la taxe de vente au cours de la période de transition sont décrits ci-après.

(i) La compétitivité internationale du Canada se trouvera améliorée.

Le remplacement de la TFV par la TPS réduira de près de 1 pour cent, en moyenne, les coûts des exportateurs, ce qui rendra les producteurs canadiens plus compétitifs sur les marchés internationaux et améliorera les possibilités d'emploi dans les industries exportatrices.

La TFV avantage les importations, parce qu'elle s'applique bien souvent à ces dernières avant les frais de commercialisation et de distribution. Les producteurs intérieurs d'articles similaires doivent souvent payer la TFV sur un prix

Graphique 3
Régime plus équitable
Familles avec enfants



dernière entraîne une répartition peu efficiente des ressources, limite le stock de capital et nuit à la compétitivité internationale des producteurs canadiens. Son élimination accroîtra la capacité de production de biens et de services de l'économie ainsi que la compétitivité. Le potentiel de production – le volume des biens et services qu'une économie peut produire quand ses ressources sont entièrement utilisées – augmentera de 1,4 pour cent. Cette hausse du potentiel de production sera largement répartie, au niveau tant sectoriel que régional.

La réforme de la taxe de vente aura aussi des retombées à plus long terme étant donné que, en éliminant la TFV, elle supprimera les distorsions exercées par la taxe sur le prix des produits et services et abaissera le coût du capital. Comme la

5. Effets économiques de la TPS à 7 pour cent

A. La réforme de la taxe de vente accroîtra le potentiel de production de l'économie

Les économistes conviennent que les retombées économiques de la réforme de la taxe de vente proviennent de l'élimination des distorsions dues à la TFV. Cette

De plus, le dosage des mesures prises par le gouvernement afin de baisser le taux de la taxe permet aussi d'en réduire sensiblement l'effet sur l'indice des prix à la consommation – l'un des objectifs-clés de l'abaissement du taux de la TPS. Bien des intervenants avaient préconisé un élargissement appréciable de l'assiette de la TPS pour permettre d'en réduire le taux. Le gouvernement estime toutefois que cette méthode serait peu indiquée, voir nuisible, pour abaisser le taux de la taxe, puisque les mesures d'élargissement de l'assiette ne contribuent en rien à atténuer les effets de la TPS sur l'IPC.

Le gouvernement est d'avis que, tout en reflétant des choix extrêmement difficiles, l'ensemble de mesures proposées pour réduire le taux de la taxe représente un bon équilibre entre les différents secteurs et catégories de revenu. Dès le départ, l'un des objectifs fondamentaux de la réforme de la taxe de vente était d'améliorer l'équité du régime fiscal considéré dans son ensemble. Le gouvernement estime que la TPS à 7 pour cent continue de répondre à ce critère d'équité; le système de taxe fédérale de vente sera plus progressif une fois la TPS en vigueur. C'est ce qu'indique le graphique 3.

Le gouvernement tient l'engagement qu'il avait pris de veiller à ce que les familles gagnant moins de \$30,000 soient en meilleure situation après la réforme de la taxe de vente. En fait, avec une TPS à 7 pour cent, les Canadiens à revenu modeste voient leur situation s'améliorer non seulement par rapport au système actuel, mais aussi par comparaison avec une TPS à 9 pour cent. En général, les familles à revenu moyen sortent elles aussi gagnantes d'un système de TPS à 7 pour cent, tandis que les Canadiens à revenu supérieur paieront à peu près le même montant global de taxes et d'impôt sur le revenu.

Si les particuliers à revenu moyen et élevé doivent renoncer à certains des avantages qu'ils auraient reçus en matière d'impôt sur le revenu dans le cadre de la TPS à 9 pour cent, afin de financer l'abaissement du taux de la taxe, les entreprises contribueront elles aussi à la réalisation de cet objectif important. C'est pourquoi l'impôt sur les grandes sociétés sera majoré et les frais d'administration pour les petites entreprises, remplacés par un crédit transitoire ponctuel.

On ne peut s'attendre à ce que les particuliers et les entreprises acceptent les dures mesures nécessaires à l'abaissement du taux de la TPS, s'ils n'ont pas l'assurance que le gouvernement reste lui-même fermement déterminé à maîtriser ses dépenses et à réduire le déficit. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de mesures de compression des dépenses ont été annoncées, afin d'accroître l'efficacité et la rentabilité de l'administration publique.

Toutes ces décisions ont été difficiles à prendre, mais elles sont équilibrées.

à 7 pour cent au niveau du détail entraînerait une diminution sensible du produit de la taxe fédérale dans ces secteurs. L'absorption de cette perte rendrait très difficile l'abaissement du taux de la taxe à 7 pour cent.

Dans l'établissement du régime fiscal global applicable à ces produits, le gouvernement tient à ce que le fonctionnement de la TPS soit aussi simple que possible et que la compétitivité de l'industrie canadienne soit préservée. Afin d'atteindre ces objectifs tout en protégeant les recettes fédérales, les taxes spéciales sur les produits, les marges de prélevement imposées par les provinces sur le tabac, le carburant et l'alcool, seront incorporées à l'assiette de la TPS.

Même si les taxes provinciales sur les produits sont incorporées à l'assiette de la TPS, le produit de prélèvements fédéraux touchant l'alcool et le tabac diminuera quelque peu. Les taxes fédérales d'accise imposées sur ces produits seront rajustées de façon que le fardeau fiscal imposé aux consommateurs de ces produits par le gouvernement fédéral ne soit pas modifié par la réforme de la taxe de vente.

En conséquence de ces mesures, le prix moyen de l'alcool, du tabac et des carburants n'augmentera pas pour le consommateur final. Les recettes apportées au Trésor fédéral par la consommation finale de ces produits resteront les mêmes que dans le cadre du régime actuel de taxes de vente et d'accise. Cela permettra toutefois au gouvernement fédéral d'économiser \$700 million par rapport au train de mesures proposé dans le Document technique d'août.

En effectuant ces changements, le gouvernement est conscient de l'importance des recettes que les provinces tirent de ces produits. Étant donné le traitement des taxes provinciales sur les produits dans le régime de TPS, le gouvernement s'attend à ce que les provinces apportent des rajustements corrélatifs à leurs taxes afin de maintenir leurs propres recettes. Cependant, étant donné que le fardeau fiscal combiné dû aux prélèvements fédéraux et provinciaux restera le même, le prix de ces produits n'augmentera pas nécessairement, en moyenne, pour le consommateur final. Par ailleurs, comme la TPS sur les carburants sera entièrement récupérée par les utilisateurs commerciaux, les retombées positives de la réforme de la taxe de vente pour des secteurs aussi importants pour l'économie et certaines régions que l'industrie minière, l'industrie forestière et le secteur des transports seront préservées.

Enfin, des aménagements mineurs seront apportés à l'assiette de la TPS dans le domaine des aliments préparés. Ces aménagements visent principalement à rendre le fonctionnement de la TPS plus équitable et plus simple dans ce domaine. Dans le contexte des efforts déployés pour abaisser le taux de la taxe, ces aménagements auront pour résultat accroître d'environ \$100 millions le produit de la TPS.

4. Un ensemble équilibré

Grâce aux mesures financières et aux rajustements corrélatifs décrits précédemment, le gouvernement fédéral est en mesure de ramener le taux de la TPS à 7 pour cent, sans accroître le déficit.

gouvernement a annoncé récemment un train de mesures visant à rendre les activités gouvernementales plus efficaces. Ces mesures, tout en réduisant le gaspillage et l'inefficacité, contribueront pour environ \$700 millions, année après année, à l'abaissement du taux de la TPS. Elles témoignent à nouveau de la volonté du gouvernement de comprimer ses dépenses et de gérer l'argent des contribuables canadiens, comme il mérite de l'être.

Dans le cadre de la TPS à 9 pour cent, le gouvernement avait indiqué que le taux intermédiaire de l'impôt sur le revenu serait ramené de 26 pour cent à 25 pour cent, afin de venir en aide aux contribuables à revenu moyen. Étant donné la diminution du fardeau fiscal représentée par une TPS à 7 pour cent, cette aide n'est plus nécessaire au niveau moyen de l'impôt sur le revenu. Même sans cette aide, les contribuables à revenu moyen seront généralement en meilleure situation dans le cadre du système révisé de la TPS qu'avec la TPS à 9 pour cent proposée initialement.

Ce sont les Canadiens à revenu élevé qui, dans l'absolu, auraient le plus profité d'un abaissement du taux de la TPS de 9 à 7 pour cent – puisqu'ils consomment généralement davantage et, donc, paient plus de taxe de vente en moyenne. Il est impossible d'accorder cet avantage fiscal aux personnes à revenu élevé au nom d'un abaissement du taux de la TPS. C'est pourquoi la surtaxe fédérale qui frappe actuellement les particuliers à revenu supérieur sera portée de 3 à 5 pour cent. Le seuil d'application de cette surtaxe sera également abaissé, passant de \$15,000 d'impôt fédéral de base par année à \$12,500. Grâce à ces changements, les Canadiens à revenu élevé paieront généralement le même montant de taxe et d'impôt qu'avec une TPS à 9 pour cent.

Non seulement les particuliers aideront à réduire le taux de la TPS, mais les entreprises contribueront également.

À partir du 1^{er} janvier 1991, l'impôt sur les grandes sociétés passera de 0.175 pour cent à 0.2 pour cent de l'excédent du capital employé par les sociétés au Canada sur \$10 millions – ce qui représente une hausse de 15 pour cent du taux de cet impôt.

Les frais d'administration proposés en faveur des petites entreprises, 0.4 pour cent du produit total des ventes taxables et détaxées à concurrence de \$600 par an seront éliminés. Cependant, pour tenir compte des frais d'adaptation entraînés par la mise en oeuvre du nouveau système, un crédit ponctuel de \$1,000 sera accordé aux petites entreprises lors de l'instauration de la TPS. De plus, à compter du 19 décembre 1989, l'actuelle taxe fédérale de vente cessera de s'appliquer à l'équipement électronique de point de vente. Cette mesure viendra en aide aux petites entreprises désireuses d'améliorer leur système de caisses enregistreuses afin de mieux tenir compte de la TPS. De ce fait, cette mesure complète la déduction pour amortissement de 100 pour cent qui avait été annoncée au mois d'août pour ce type d'équipement.

La taxe fédérale de vente s'applique à l'heure actuelle aux ventes des fabricants d'alcool et de tabac, à un taux de 19 pour cent et au carburant, à un taux de 13.5 pour cent. Le remplacement de la taxe fédérale de vente actuelle par une TPS

L'abaisssement du taux de la TPS à 7 pour cent réduit sensiblement le fardeau supplémentaire imposé par la taxe de vente aux Canadiens à revenu modeste. Cela permet donc d'accroître le crédit dans une moins large mesure qu'avec une TPS à 9 pour cent, mais sans diminuer la protection fournie par ce crédit. Le nouveau crédit pour TPS sera de \$190 par adulte et de \$100 par enfant. Les parents célibataires auront droit à un crédit pour adulte au titre d'un enfant à charge. Les parents célibataires, y compris les chefs de famille monoparentale, qui subviennent eux-mêmes aux besoins de leur foyer pourront demander un crédit supplémentaire allant jusqu'à \$100. Dans l'ensemble, la valeur du crédit pour TPS sera d'environ \$2,4 milliards, soit quelque \$1,2 milliard de moins qu'avec une TPS à 9 pour cent, sans que cela ne réduise l'équité du nouveau système pour les familles à revenu modeste. (On trouvera à la section 1 des Notes techniques une description complète du crédit pour TPS et de ses effets sur des familles et des particuliers types.)

L'abaisssement du taux de la TPS à 7 pour cent permet de réduire en conséquence la ristourne à l'habitation tout en évitant que la taxe face obstacle à l'accès à la propriété dans des conditions abordables. Le gouvernement profite aussi de l'occasion pour simplifier la structure de la ristourne à l'habitation, afin de réduire la distorsion fiscale ainsi que les incitations à l'évitement de la taxe. Ainsi, la ristourne sera fixée à 2,5 points de taxe sur les bâtiments d'habitation nouvellement construits à concurrence de \$350,000 – ce qui produira le même taux effectif de taxation de 4,5 pour cent que dans le système de TPS de 9 pour cent pour les habitations dont le prix dépasse \$310,000. La ristourne diminuera progressivement dans le cas des habitations de plus de \$350,000, disparaissant complètement pour les logements de \$450,000. À un taux de 7 pour cent, le coût total du programme de ristourne à l'habitation peut être réduit d'environ \$400 millions par an, tout en maintenant à 1 pour cent au moins la hausse du prix d'une maison type dans à peu près toutes les villes du Canada.

Une TPS à 7 pour cent réduit considérablement l'effet ponctuel de la nouvelle taxe sur les prix – dont la hausse passe de 2 1/4 pour cent à moins de 1 1/4 pour cent. En raison de cette répercussion moindre sur les prix, les recettes et les paiements fédéraux qui sont liés à l'IPC sont automatiquement rajustés. Ainsi, l'indexation des crédits et des tranches de revenu imposable, dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers, coûtera moins cher au gouvernement fédéral, tout comme l'indexation des paiements prévus par divers programmes tels les prestations aux personnes âgées, les allocations familiales et les pensions d'anciens combattants. Les économies automatiques produites par la diminution du coût de l'indexation représenteront, dans l'ensemble, environ \$1,1 milliard.

Mesures financières

Tout au long du débat national suscité par la TPS, on n'a cessé de souligner l'importance des restrictions des dépenses publiques. Les Canadiens veulent que l'argent de leurs impôts soit mieux géré et mieux utilisé. Dans ce but, le

3. Mesures permettant de passer à une TPS à 7 pour cent

Le tableau I résume les mesures nécessaires à un abaissement du taux de la TPS à 7 pour cent en respectant les équilibres financiers. La partie B du tableau indique les répercussions sur les recettes des rajustements corrélatifs apportés à la réforme de la taxe de vente, tandis que la partie C illustre les mesures que prendra le gouvernement pour réduire le taux de la TPS.

Tableau I

Réforme de la taxe de vente: abaissement du taux de la TPS

Effet d'une année complète*

(en milliards de dollars de 1991)
A. Diminution des recettes due à l'abaissement du taux
-5.9

B. Rajustements corrélatifs:

Crédit pour TPS
1.2
Ristourne à l'habitation
0.4
Effets sur l'indexation
1.1
Ensemble des rajustements corrélatifs
<u>2.7</u>

C. Mesures financières:

a) Compression des dépenses
0.7
b) Autres mesures
Réduction du taux intermédiaire d'impôt
0.7
sur le revenu
0.2
Surtaxe sur les revenus élevés
0.2
Impôt sur les grandes sociétés
0.2
Frais d'administration pour petite
entreprise
0.6
Rajustements de taxes sur les produits et
taxes d'accise
0.7
Rajustement de l'assiette de la taxe
0.1
Ensemble des mesures financières
<u>3.2</u>
Ensemble des mesures compensatoires
5.9

*Il s'agit de l'effet de la TPS, une fois le système parvenu à maturité, sur un exercice complet, compte non tenu des conséquences transitoires du passage d'un système à l'autre.

2. Ampleur du défi

À un taux de 9 pour cent et une fois entièrement en vigueur, la TPS aurait rapporté des recettes nettes d'environ \$24 milliards en dollars de 1991. Ce montant aurait été suffisant:

- pour remplacer en 1991 le produit prévu de l'actuelle taxe fédérale de vente, soit environ \$18.5 milliards; et
- pour financer les autres éléments de la réforme de la taxe de vente, c'est-à-dire le nouveau crédit pour TPS, les autres changements discrétionnaires de l'impôt sur le revenu, les réductions automatiques d'impôt sur le revenu des particuliers et les hausses des paiements de transferts dues à l'indexation, ainsi que les frais administratifs supplémentaires – c'est-à-dire \$5.4 milliards au total.

La décision d'abaisser le taux de la TPS à 7 pour cent entraîne deux conséquences principales.

- *En premier lieu*, le fardeau supplémentaire imposé par la taxe de vente aux familles et aux particuliers sera sensiblement réduit. Autrement dit, par rapport au fardeau imposé actuellement par la taxe fédérale de vente, la taxe supplémentaire produite par une TPS à 7 pour cent sera beaucoup moins élevée qu'à 9 pour cent. Par exemple, pour un couple type ayant deux enfants et un revenu net unique de \$20,000, le fardeau supplémentaire entraîné par une TPS à 7 pour cent sera d'environ \$150 par an, en dollars de 1991. À titre de comparaison, ce fardeau supplémentaire aurait été d'environ \$410 avec une TPS à 9 pour cent.
- *En second lieu*, la hausse ponctuelle des prix est beaucoup plus faible. À un taux de 7 pour cent, la TPS devrait faire monter l'IPC d'un peu moins de 1 1/4 pour cent, contre 2 1/4 pour cent selon les prévisions fondées sur une TPS à 9 pour cent.

En raison de ces facteurs, un certain nombre de modifications corrélatives peuvent être apportées à la réforme de la taxe de vente afin d'en réduire le coût global, sans nuire à l'équité du nouveau système. Ces changements consistent en une réduction du crédit pour TPS, en une diminution du pourcentage de la ristourne dans le domaine du logement et en rajustements automatiques de l'impôt fédéral sur le revenu et des paiements des transferts fédéraux au titre de l'indexation.

Après ces changements corrélatifs, l'abaissement du taux de la TPS, de 9 pour cent à 7 pour cent, laisse un trou de \$3.2 milliards qu'il convient de combler si l'on ne veut pas accroître le déficit. En fait, donc, le défi posé par la réduction du taux de la TPS consiste à boucher ce trou de \$3.2 milliards par une série de mesures touchant les recettes et les dépenses.

l'ensemble, les revenus disponibles réels ne devaient subir une baisse momentanée que d'environ 1 pour cent, par rapport au niveau qu'ils auraient autrement atteint. L'ampleur des risques macroéconomiques à prévoir pendant la période de transition a suscité de la controverse. Etant donné les effets modérés produits par la TPS sur le revenu disponible réel des salariés gagnant à peu près le salaire industriel moyen, et les gains possibles des travailleurs en l'absence de réaction inflationniste, le gouvernement estime que l'instauration de la TPS au taux de 9 pour cent n'entraînerait pas nécessairement de réaction inflationniste des salaires et des prix. Les taux d'intérêt ne monteraient pas forcément et l'économie canadienne pourrait commencer à bénéficier des retombées de la TPS dès la première année.

D'autres ont soutenu que le gouvernement avait sous-estimé les risques posés pendant la période de transition par une TPS à 9 pour cent sur le plan de l'inflation et, donc, des taux d'intérêt. Aussi plusieurs ont-ils réclamé une diminution du taux de la TPS afin de réduire au minimum ces risques et, à cet égard, un consensus semble s'être dégagé, à savoir qu'il serait prudent d'abaisser le taux de la taxe. Tel était également la recommandation du Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Le taux de la TPS sera donc ramené à 7 pour cent.

1. Principes de la réduction du taux

Lorsqu'il a évoqué la possibilité d'un taux moins élevé au cours des derniers mois, le gouvernement a toujours souligné que cela entraînerait des choix extrêmement difficiles. Pour prendre ces décisions difficiles, le gouvernement a suivi quatre principes fondamentaux.

- *Premièrement*, les Canadiens à revenu modeste doivent continuer d'être entièrement protégés dans le cadre de la réforme de la taxe de vente – et en particulier, les familles gagnant moins de \$30,000 par année doivent demeurer en meilleure situation une fois la TPS en vigueur.
- *Deuxièmement*, bien que des sacrifices soient nécessaires à la réduction du taux de la taxe, ils doivent être répartis de façon équilibrée entre les secteurs et les catégories de revenu. Le gouvernement doit lui aussi faire sa part en comprimant ses dépenses et en luttant contre le gaspillage et l'inefficacité.
- *Troisièmement*, l'un des buts essentiels de l'abaissement du taux de la taxe à 7 pour cent est de réduire sensiblement l'incidence ponctuelle de l'instauration de la TPS sur les prix.
- *Quatrièmement*, la réduction du taux de la taxe doit s'auto-financer entièrement. La réduction du taux de deux points ampute les recettes fédérales de \$5,9 milliards. Si l'on ne veut pas que le déficit fédéral

augmente, il faut combler l'écart.

Taux de la TPS

- la remise à plus tard de près d'un demi-milliard de dollars de travaux de construction dans la Région de la capitale nationale; et
 - un certain nombre de mesures de recouvrement des coûts, notamment une hausse des frais de traitements dans le cas des services d'immigration et des prêts aux étudiants.
- Le gouvernement admet que, si l'on demande aux Canadiens de consentir des sacrifices afin de réduire le déficit, ils sont en droit d'exiger une bonne gestion de l'argent de leurs impôts. Cette bonne gestion sera maintenue.

À peu près tous les observateurs économiques indépendants conviennent qu'une réforme de la taxe de vente accroîtra sensiblement la capacité de production du Canada. Très peu d'autres initiatives, parmi celles que pourrait prendre le gouvernement, offrent la même possibilité de promouvoir l'adaptation structurelle et de renforcer la croissance économique au Canada. La TPS éliminera le fardeau que l'actuelle taxe fédérale de vente fait peser sur la production intérieure de biens et de services, stimulant ainsi l'investissement. Elle supprimera les distorsions qui, actuellement, avantagent les importations et défavorisent les exportations canadiennes. Enfin, comme elle s'appliquera à un taux uniforme moins élevé à un éventail beaucoup plus large de produits et de services que la taxe actuelle, la TPS réduira sensiblement l'influence du régime fiscal sur les décisions des consommateurs et des producteurs. Tous ces effets se traduiront par une augmentation de la prospérité nationale.

Cela dit, le débat suscité par la TPS a fait ressortir des préoccupations au sujet des effets économiques à court terme d'une TPS à 9 pour cent, pendant la mise en oeuvre du nouveau système. Ces préoccupations sont de deux ordres :

- *en premier lieu*, plus le taux de la taxe est élevé, plus le risque inflationniste pendant la période de transition est grand; et
- *en second lieu*, bien que la TPS ait pour effet de répartir plus uniformément le fardeau de la taxe fédérale de vente entre les divers secteurs de l'économie, plus son taux est élevé, plus les problèmes transitoires d'adaptation sont accentués dans les secteurs qui, à l'heure actuelle, sont relativement peu taxés.

Dans le Document technique, le gouvernement estimait que la TPS à 9 pour cent entraînerait une hausse ponctuelle des prix d'environ 2 1/4 pour cent. Cependant, en raison des modifications de l'impôt sur le revenu et des transferts qui devaient accompagner l'instauration de la TPS, son effet initial sur le pouvoir achat réel des Canadiens devait être beaucoup moins marqué. En fait, les familles gagnant moins de \$30,000 par an devaient y gagner. Dans le cas des familles à revenu supérieur, le revenu réel devait diminuer dans un premier temps mais augmenter assez vite à mesure que l'économie serait renforcée par la réforme de la taxe de vente. Dans

- Une gestion rigoureuse des dépenses publiques a été indispensable à ces progrès. La croissance des dépenses de programmes a été maintenue à seulement 3,5 pour cent par année en moyenne au cours de cette période – soit en-dessous du taux d'inflation.
 - La taille de la fonction publique fédérale a été réduite d'environ 12,000 années-personnes et se trouve maintenant au niveau de 1973.
 - En 1988-89, le gouvernement a dépensé \$1,7 milliard de moins en fonctionnement – salaires, traitements, déplacements et téléphone – qu'en 1984-85. Cela représente une réduction de 10 pour cent au cours de cette période.
 - D'importantes sociétés d'Etat ont été privatisées et des services constamment déficitaires comme les Postes sont devenus rentables. Le nombre d'emplois a été réduit de plus de 60,000 dans les sociétés d'Etat. Plus de la moitié de cette baisse est due à la privatisation, mais elle résulte aussi en bonne partie de l'amélioration de la productivité et de l'efficacité.
- Le dernier budget fédéral comportait d'importantes compressions des dépenses de programmes, notamment au titre de la défense, de l'Aide publique au développement et des subventions aux entreprises et aux sociétés d'Etat. Ces changements procureront des économies de \$2,5 milliards par année lorsqu'ils seront entièrement mis en application.
- Les Canadiens estiment – et le gouvernement est d'accord avec eux – que le contrôle des dépenses publiques doit être une préoccupation permanente. L'administration publique doit être gérée de manière à éliminer le gaspillage et à améliorer l'efficacité. Il faut respecter l'argent versé en impôts par les Canadiens. Le gouvernement est conscient que les Canadiens réclament une intensification des efforts déployés pour maîtriser et réduire les dépenses publiques. Ainsi, le 15 décembre 1989, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures qui rendront l'administration fédérale plus efficiente et rentable, et qui permettront de réduire les dépenses fédérales de \$1,4 milliard au cours des trois prochaines années, tout en se traduisant par des économies permanentes de \$700 millions par an lorsqu'elles seront entièrement en vigueur. Ces mesures comprennent:
- une réduction des avions mis à la disposition des ministres, des voyages à l'étranger des fonctionnaires et des fonds prévus pour les résidences officielles à Ottawa;
 - une diminution des dépenses du Parlement, notamment une réduction de 20 pour cent des voyages des parlementaires à l'étranger et un moins grand nombre de services de soutien et d'installations de restauration pour les députés;
 - le maintien du plafonnement imposé à la hausse globale des budgets de fonctionnement et d'entretien de tous les ministères fédéraux à 2 pour cent par année – soit nettement en-dessous du taux prévu des hausses de prix;

- Certains commentateurs ont fait état de craintes au sujet des risques économiques représentés par une TPS de 9 pour cent, pendant le passage au nouveau système.
- Un certain nombre d'entreprises et d'institutions qui auront à administrer la

taxe ont demandé qu'on en simplifie le fonctionnement.

Ces observations ont leur importance. La reconnaissance par l'opinion publique de la nécessité d'une réforme et de la validité de la TPS sur le plan technique confirment le gouvernement dans sa résolution de mettre en oeuvre la TPS, comme prévu, le 1^{er} janvier 1991. Il est cependant évident que, pour passer à l'action, le gouvernement doit tenir compte des préoccupations fondamentales exprimées par les Canadiens au sujet des dépenses publiques et du déficit, des risques économiques causés par une TPS à 9 pour cent et des changements que devront inévitablement effectuer les entreprises tenues d'opérer le nouveau système.

Ce document constitue la réponse du gouvernement à ces préoccupations. Il expose en détail les améliorations qui doivent être apportées à la TPS – et qui seront reflétées dans le projet de loi que le gouvernement déposera dès la reprise des travaux de la Chambre des communes.

Le contrôle des dépenses, le déficit et la TPS

Tout au long du débat national sur la TPS, les Canadiens n'ont cessé de souligner que le gouvernement devait continuer de contrôler ses dépenses, d'améliorer son efficacité et de redoubler d'efforts en vue d'éliminer le déficit fédéral.

Les Canadiens comprennent la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral de se procurer les recettes nécessaires au financement de programmes auxquels ils sont attachés. Personne n'aime payer des impôts, mais tout le monde reconnaît qu'ils jouent un rôle important. On a demandé à la population du Canada de consentir des sacrifices afin de régler le problème du déficit fédéral. Éliminer une dette publique en augmentation rapide n'est pas une tâche facile. Il faut cependant absolument s'y attaquer si nous voulons préserver la prospérité économique des générations futures.

Confrontés à ces défis, le gouvernement a agi. De 1984-85 à 1988-89 :

- Le déficit fédéral, en proportion de l'économie, est passé de 8.6 pour cent à 4.8 pour cent du PIB.
- La croissance de la dette publique a été ramenée d'environ 25 pour cent par an en moyenne entre 1980 et 1984, soit environ trois fois le rythme de croissance du revenu national, à environ 12 pour cent annuellement au cours des quatre derniers exercices. L'an dernier, la dette a augmenté de 9.9 pour cent, soit un peu plus vite que le revenu national; c'était la première fois en 15 ans que la dette augmentait de moins de 10 pour cent.

- En juin 1987, dans le cadre de son Livre blanc sur la réforme, le gouvernement a annoncé son intention de remplacer la taxe fédérale de vente.
- De l'été 1987 au printemps 1989, le gouvernement fédéral a entrepris des pourparlers approfondis avec les provinces au sujet de la possibilité d'instaurer une taxe de vente nationale (TVN) intégrée – l'une des trois options exposées dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin 1987. Ces pourparlers n'ont pas permis de s'entendre sur une TVN à temps pour qu'elle soit mise en oeuvre en 1991, mais ils ont essentiellement contribué au raffinement et à la conception de la TPS au niveau fédéral.
- Dans le budget d'avril 1989, le gouvernement a annoncé son intention d'appliquer la nouvelle TPS au taux de 9 pour cent à un très large éventail de produits et de services à partir de janvier 1991.
- En août 1989, le ministre des Finances a publié un document technique sur la TPS qui fournissait des renseignements détaillés sur la plupart des caractéristiques du nouveau système.
- En octobre 1989, le gouvernement a publié un avant-projet de loi sur la TPS, avec ses notes explicatives. Cet avant-projet a donné aux spécialistes de l'impôt et aux autres intéressés la possibilité de formuler leurs commentaires sur la structure de la nouvelle taxe.
- Depuis la publication du Document technique, le gouvernement a sollicité un large éventail d'opinions sur à peu près tous les aspects de la TPS – aussi bien auprès des consommateurs et des gouvernements provinciaux que du milieu des affaires, des fiscalistes et des autres groupes intéressés. De plus, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a étudié le document technique et a tenu des audiences publiques sur la proposition de TPS. Ces audiences ont été l'occasion d'un important débat public, et le rapport du Comité sur la TPS, déposé au Parlement le 27 novembre 1989, a beaucoup aidé le gouvernement à décider de la structure définitive du nouveau système.
- Ces consultations et le débat national sur la TPS ont permis de dégager un certain nombre de points importants :
- On reconnaît généralement que l'actuelle taxe fédérale de vente est fondamentalement défectueuse et doit être remplacée, et qu'une taxe à la valeur ajoutée fondée sur la destination, comme la TPS, représente le meilleur système pour une économie industrielle avancée comme celle du Canada – conclusion à laquelle a souscrit le Comité permanent des finances de la Chambre des communes.
- Les spécialistes de l'impôt conviennent, en général, de la validité foncière de la TPS, sur le plan technique.
- Les Canadiens sont prêts à accepter les importants changements que représente la TPS afin d'améliorer la performance économique canadienne, mais uniquement si le gouvernement fédéral est déterminé à continuer de comprimer ses dépenses, à utiliser sagement l'argent des contribuables et à réduire le déficit.

Le mécanisme de crédit permet d'intégrer beaucoup mieux les systèmes de fiscalité directe et indirecte du Canada – une importante innovation en matière de politique de recettes sous la forme d'une taxe à la consommation, tout en évitant la régressivité qui caractérise généralement cette dernière. En fait, le mécanisme du crédit permet de limiter l'aide à ceux qui en ont le plus besoin. Par conséquent, nous pouvons disposer d'une taxe de vente qui renforce notre compétitivité et se révèle une source de recettes fiable, tout en améliorant l'équité générale du régime fiscal.

Les chèques de crédit pour TPS seront versés chaque trimestre à tous les Canadiens admissibles, même s'ils ne paient pas d'impôt sur le revenu. Le premier chèque devrait être envoyé aux bénéficiaires en décembre 1990, avant même l'entrée en vigueur de la TPS, prévue pour janvier 1991.

La TPS sera également plus équitable pour le consommateur. Étant appliquée à un palier intermédiaire du circuit de production et de distribution, l'actuelle taxe fédérale est cachée au consommateur final. Les consommateurs canadiens paient cette taxe, mais sans le savoir dans la plupart des cas. Même les consommateurs les mieux informés – qui sont au courant de l'existence de la taxe fédérale de vente – sont dans l'impossibilité de calculer le montant de taxe payée sur un achat donné. La TPS, par contre, sera une taxe transparente. En effet, elle s'appliquera au niveau du détail à un très large éventail de produits et de services, à un taux uniforme. Cela permettra aux Canadiens de savoir quand ils paient la taxe de vente fédérale et à quel taux.

Le processus de consultation

Une réforme de l'ampleur de la TPS est une tâche de grande envergure. La nouveauté des principes et du fonctionnement de la TPS a dicté au gouvernement la marche à suivre pour sa mise en oeuvre. L'autocotisation des contribuables est un principe fondamental du régime fiscal canadien. Par conséquent, si l'on veut passer en douceur au nouveau système, il faut donner aux consommateurs et aux entreprises canadiens qui devront s'y conformer une possibilité de se familiariser avec la TPS et d'en comprendre le fonctionnement avant qu'elle soit mise en oeuvre. Parallèlement, il fallait offrir aux particuliers, aux spécialistes de l'impôt et aux représentants des grands secteurs économiques et sociaux l'occasion de collaborer avec le gouvernement à la mise au point des modalités d'application de la TPS.

Le processus de consultation a comporté plusieurs étapes :

- En novembre 1984, le gouvernement a indiqué qu'il avait commencé à étudier la possibilité de remplacer la taxe fédérale de vente par un système de taxe à la valeur ajoutée.
- En octobre 1986, le gouvernement fédéral a exposé les principes fondamentaux d'une réforme globale de la fiscalité au Canada.

efficace. Pourtant, dans le monde extrêmement compétitif qui nous entoure, les assujettis sont vivement incités à exploiter toutes les possibilités d'évitement de la taxe que présente cette structure fragile et arbitraire. En effet, le nombre de nouvelles poursuites judiciaires a augmenté considérablement, passant de 108 en 1987-88 à 215 au cours des six premiers mois du présent exercice. Ces contestations en justice, lorsqu'elles aboutissent, réduisent encore le produit de la taxe fédérale de vente.

La taxe sur les produits et services sera une source de recettes beaucoup plus fiable que l'actuelle taxe de vente. Elle stabilisera le cadre de planification financière, permettant aussi au gouvernement de mieux maintenir les programmes auxquels les Canadiens sont attachés ainsi que de gérer efficacement le problème du déficit. Comme la TPS s'appliquera jusqu'au niveau du détail, les incitations que la taxe actuelle exerce sur les entreprises en les encourageant à se réorganiser de manière à réduire leurs obligations fiscales se trouveront éliminées. De plus, les consommateurs à revenu élevé ne pourront s'organiser de manière à éviter de payer la TPS. En outre, comme cette dernière s'appliquera à une large assiette et à un taux uniforme, le nombre de cas limites entre les catégories de produits sera considérablement réduit et, du même coup, les incitations à l'évitement de la taxe et les contestations devant les tribunaux. Enfin, le caractère multi-stades de la taxe renforcera l'auto-observation et l'exactitude des déclarations – deux considérations très importantes pour prévenir l'érosion de l'assiette fiscale et maintenir l'équité de la taxe.

La TPS devrait également avoir d'importantes retombées financières avec le temps. À mesure que le potentiel de production de l'économie augmentera grâce à la réforme de la taxe de vente, le revenu national du Canada progressera. Cela entraînera une hausse des recettes fiscales du gouvernement fédéral par rapport au niveau qu'elles auraient atteint sans réforme. Ces recettes supplémentaires aideront le gouvernement à réduire le déficit.

3. La TPS: une taxe équitable

La mise en oeuvre de la TPS rendra également le système global de taxe de vente plus équitable pour les particuliers, au double titre de contribuables et de consommateurs.

L'un des objectifs importants de la réforme de la taxe de vente est de s'assurer que les familles gagnant moins de \$30,000 par année disposeront d'un revenu après impôt plus élevé une fois la TPS en vigueur. Le moyen qui permettra d'atteindre cet objectif est le nouveau crédit pour TPS, qui sera versé par chèque à tous les Canadiens admissibles. Leur admissibilité sera fonction du revenu déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu.

Le nouveau crédit pour TPS s'appuie sur l'expérience acquise par le gouvernement dans l'application de l'actuel crédit pour taxe fédérale de vente, instauré en 1986.

et toutes les régions du Canada. Le système de TPS permettra d'obtenir un remboursement total de la taxe de vente payée sur les intrants des entreprises. Cela aura pour effet de réduire de 4 pour cent, en moyenne, le prix des biens équipement. Cette baisse du coût d'immobilisation se traduira par une hausse des investissements, un renforcement de l'appareil productif et d'importants gains de production dans la plupart des secteurs. Dans le secteur primaire, l'industrie des transports et les services d'utilité publique, ces gains dépasseront de beaucoup la moyenne de l'ensemble des secteurs. Il s'agit en effet d'industries à capital intensif, sur lesquelles l'actuelle taxe fédérale de vente fait peser un fardeau fiscal relativement lourd.

Au niveau régional, l'Ouest canadien et la région de l'Atlantique enregistreront des gains de production supérieurs à la moyenne nationale. Cela est dû au fait que les industries de ces régions font généralement appel à une plus forte proportion de capitaux et sont tournées vers les marchés extérieurs, ce qui leur permettra de bénéficier dans une plus large mesure du remboursement de la TPS sur les intrants d'entreprises.

2. Retombées financières de la TPS

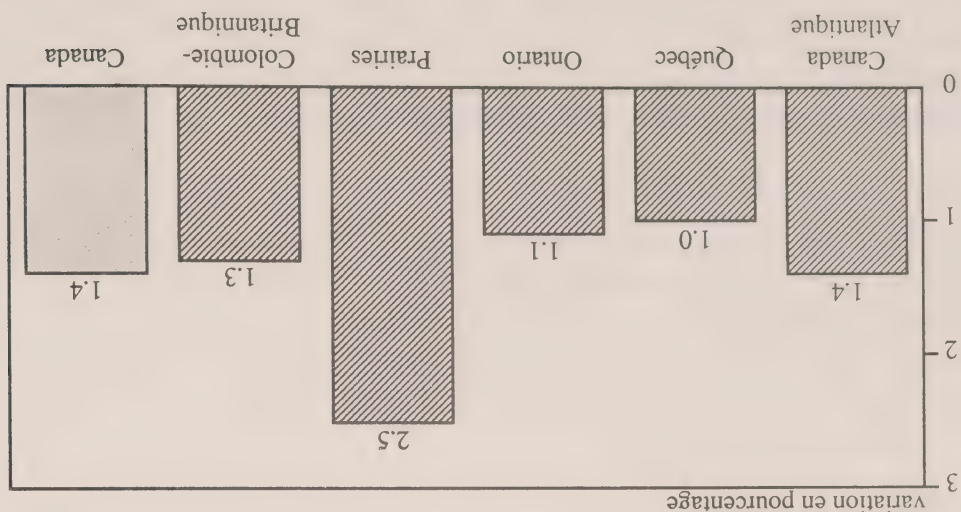
L'actuelle taxe fédérale de vente constitue une source de recettes de moins en moins fiable. Elle fait donc obstacle à une bonne planification financière et constitue une menace sur la stratégie de réduction du déficit du gouvernement. La TPS contribuera de deux façons à l'effort de réduction du déficit du gouvernement fédéral:

- En premier lieu, en limitant l'évitement fiscal, la TPS rendra plus certaines les recettes nécessaires à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de planification du déficit. Elle assurera en particulier les \$2 milliards de recettes supplémentaires annoncées dans le budget d'avril 1989 au titre de la taxe de vente.
- En second lieu, en améliorant la performance de l'économie canadienne, la TPS contribuera à un déficit moins élevé qu'en l'absence d'une réforme.

L'une des raisons expliquant l'instabilité de la taxe actuelle est son application en amont des circuits de production et de distribution. Les fabricants peuvent réduire le montant de taxe à facturer en repoussant le plus grand nombre possible de frais au-delà du point d'application de la taxe. Divers moyens ont été développés à cette fin. En fait, à cause de la structure défectueuse de cette taxe, les fabricants canadiens sont parfois obligés de recourir à ces moyens uniquement pour rester compétitifs face à des importateurs qui paient moins de taxes. Cette situation a toutefois pour conséquence une grave diminution des recettes fédérales.

Parallèlement, le caractère désuet de la taxe a nécessité une mosaïque de dispositions spéciales – pas moins de 22,000 – uniquement pour maintenir le système en état de fonctionner. Cela signifie qu'en moyenne un régime spécial doit être établi pour à peu près un assujéti sur trois. Un tel système ne peut être

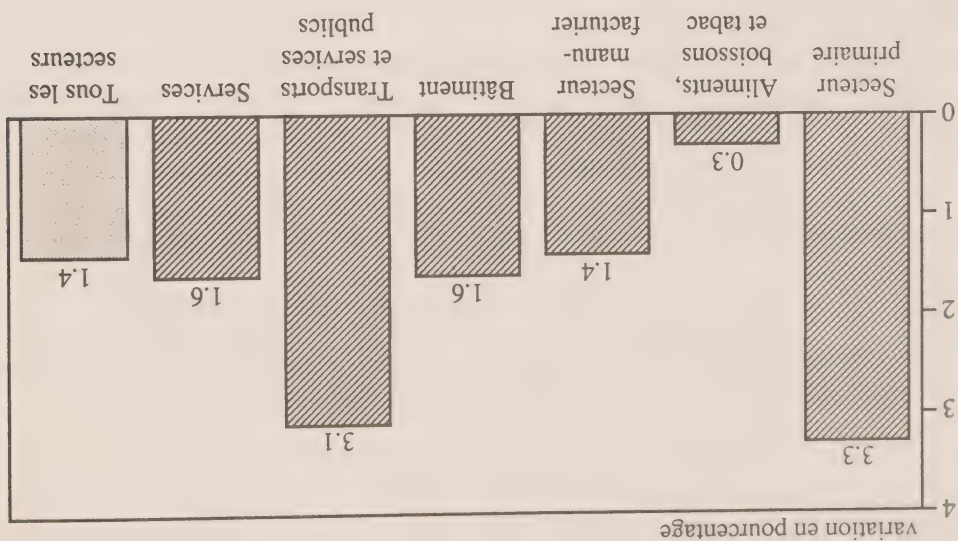
Source : Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services*, budget d'avril 1989, p. 18.



Gains de production à long terme, par région,
résultant de la réforme de la taxe de vente

Graphique 2

Source : Ministère des Finances, *La taxe sur les produits et services*, budget d'avril 1989, p. 17.



Gains de production à long terme, par secteur,
résultant de la réforme de la taxe de vente

Graphique 1

complaisants devant les effets économiques nuisibles de l'actuelle taxe fédérale de vente.

Les lacunes fondamentales de la taxe existante sont largement reconnues. Comme cette taxe s'applique aux ventes d'articles manufacturés, une bonne partie de son produit – en fait, quelque \$8 milliards – provient de la taxation de produits entrant dans la production de tous les autres biens et services. Cela accroît le coût du capital pour les producteurs intérieurs et nuit à l'investissement ainsi qu'à l'adoption de techniques de production plus efficaces.

Chose tout aussi importante, cette taxe sur les intrants produits ne s'applique pas aux producteurs étrangers. Elle réduit donc la capacité des exportateurs canadiens de concurrencer leurs rivaux sur le marché global. En fait, ces exportations doivent affronter la concurrence à armes égales.

Simultanément, le système actuel taxe plus lourdement les produits intérieurs que les importations. En moyenne, la taxe fédérale de vente frappant les produits intérieurs est supérieure d'environ un tiers à celle qui s'applique aux produits importés comparables. Ainsi, non seulement la taxe freine nos exportations, mais elle avantage les importations par rapport à la production intérieure. C'est bien la seule taxe à la consommation à produire ce résultat dans le monde industrialisé.

Enfin, la taxe fausse les prix relatifs des produits et des services achetés au Canada, influant donc sur les choix des consommateurs et des producteurs sur le marché. Il en résulte une perte d'efficacité dans l'utilisation des ressources économiques de la nation.

Conformément aux autres initiatives structurelles du gouvernement, le remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente par la TPS aura des retombées économiques très importantes. Par exemple, la TPS et l'accord de libre-échange combinés augmenteront le potentiel de production économique du Canada d'autant que 5 pour cent avec le temps, soit de plus de \$30 milliards actuels. Près du tiers de ce gain, soit \$9 milliards, découlera de la réforme de la taxe de vente⁽¹⁾.

Dans leur ensemble, l'éventail des réformes structurelles entreprises depuis 1984 par le gouvernement améliore sensiblement les perspectives économiques du Canada. Avant ces réformes, la croissance de la productivité était faible et les investissements stagnaient. On pensait généralement que l'économie canadienne pourrait au mieux soutenir une croissance annuelle moyenne d'environ 2 3/4 pour cent au cours de la première moitié des années 90, sans risque d'accélération de l'inflation. Grâce aux réformes entreprises, la capacité de croissance économique passera à un niveau de 3 1/4 à 3 1/2 pour cent, offrant ainsi la possibilité d'améliorer sensiblement le niveau de vie des Canadiens.

Comme l'indiquent les graphiques 1 et 2, les importantes retombées de la réforme de la taxe de vente seront largement partagées dans tous les secteurs économiques

(1) Voir Hamilton, Robert et Chun-Yan Kuo, «La taxe sur les produits et services: Analyse d'équilibre général», document de travail 89-3 du ministère des Finances.

1. Retombées positives de la TPS pour l'économie

déficit à \$15 milliards d'ici 1993-94 – soit la dernière année où le gouvernement fédéral aura des besoins nets d'emprunt à satisfaire sur les marchés financiers; par la suite, nous pourrions commercer à rembourser la dette négociable en circulation. Le programme économique du gouvernement produit les résultats. L'économie canadienne termine en ce moment sa septième année consécutive d'expansion, depuis la récession du début des années 80. En fait, depuis 1984, le Canada est, hormis le Japon, celui des grands pays industrialisés qui a enregistré la croissance économique la plus rapide.

À mesure que l'expansion économique se poursuivait au Canada, la demande commençait à dépasser la capacité de production de biens et de services, et les tensions inflationnistes se sont accentuées rapidement. La politique monétaire est demeurée ferme, et les taux d'intérêt ont augmenté. Le gouvernement continuera de s'efforcer à comprimer aussi bien les tensions inflationnistes que le déficit fédéral, de manière à ramener l'économie sur la voie d'une croissance soutenue. Parallèlement, et conformément à son programme économique, le gouvernement continue de mettre en oeuvre les initiatives structurelles nécessaires pour accroître la capacité de production de biens et de services de l'économie, de manière à préparer une prospérité économique encore plus grande à l'avenir. La réforme de la taxe de vente, qui remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente, avec toutes ses distortions, par la TPS, fait partie intégrante de ce programme.

L'économie mondiale est de plus en plus intégrée et la concurrence internationale est toujours plus vive. Il incombe aux gouvernements de mettre leurs pays en mesure de relever les défis et d'exploiter les possibilités offertes par une concurrence globale croissante, ainsi que de résister aux pressions qui s'exercent inévitablement en faveur du protectionnisme, face à ces défis. Les impératifs d'une économie internationale concurrentielle ont rendu la réforme de la taxe de vente au Canada encore plus importante.

Dans les années 80, les régimes fiscaux d'à peu près tous les pays industriels ont subi ou traversent actuellement d'importantes réformes. En effet, on reconnaît à peu près partout les distortions et les iniquités entraînées par des taux élevés d'imposition et des années de mesures préférentielles inefficaces et coûteuses. Si l'on peut dégager un thème commun aux réformes fiscales mises en oeuvre dans le monde entier, c'est l'élargissement de l'assiette des impôts et la réduction de leurs taux. Ce thème était le principe qui inspirait notre réforme de l'impôt sur le revenu en 1987 et celui qui guide maintenant notre projet de TPS.

À mesure que la réforme fiscale s'étend, elle impose évidemment des contraintes et offre des possibilités aux divers pays touchés. Dans une économie mondiale fortement intégrée, un pays ne peut se permettre d'avoir un régime fiscal qui diffère des autres au point de nuire à sa position concurrentielle. Le Canada n'échappe pas à cette exigence. Nous ne pouvons pas nous permettre d'être

I. Introduction

En juin 1987, le gouvernement avait annoncé son intention de remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe globale sur la consommation de produits et de services au Canada. Il est proposé que le nouveau système de taxe de vente – la *Taxe sur les produits et services* (TPS) – entre en vigueur le 1^{er} janvier, 1991. La TPS contribuera à la réalisation de trois objectif importants.

- *En premier lieu*, elle contribuera à l'effort gouvernemental de réduction du déficit et nous permettra de continuer à financer les programmes et les services auxquels les Canadiens sont attachés.
- *En deuxième lieu*, elle constitue un élément essentiel du programme entrepris par le gouvernement afin d'apporter les changements qui permettront au Canada de concurrencer efficacement dans l'économie mondiale.
- *En troisième lieu*, elle rendra le régime fiscal plus équitable dans son ensemble. Le crédit remboursable pour TPS assurera aux Canadiens à revenu modeste d'un revenu disponible plus élevé qu'avant la réforme.

La taxe sur les produits et services représente une étape additionnelle dans la mise en oeuvre du Programme de renouveau économique – le vaste plan économique lancé par le gouvernement en novembre 1984. Ce plan vise à créer des emplois productifs et une amélioration du niveau de vie grâce à une croissance économique non inflationniste soutenue. Ces objectifs sont en voie de réalisation: d'abord par la mise en oeuvre des grandes réformes nécessaires au maintien de la croissance économique et au renforcement de la capacité d'innovation et de la compétitivité du Canada; ensuite, par le resserrement de la discipline financière de manière à maîtriser le déficit fédéral et à inverser le mouvement d'augmentation de la dette publique.

Des progrès appréciables ont été réalisés dans la mise en oeuvre des changements structurels nécessaires à l'amélioration de la productivité et au maintien de la compétitivité du Canada. Les secteurs de l'énergie et des transports ont été déreglementés. Les régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ont été réformés, et un accord de libre-échange est maintenant en vigueur avec les Etats-Unis. Des sociétés d'Etat ont été privatisées, tandis que des mesures importantes ont été prises en vue d'améliorer la souplesse et les compétences de la population active du Canada.

Des progrès notables ont également été accomplis dans la réduction du déficit fédéral. En 1984-85, le déficit s'élevait à \$38,3 milliards. Au cours du présent exercice, il sera de \$30,5 milliards. S'appuyant sur ces progrès, le gouvernement avait publié, dans son budget d'avril, un programme permettant de ramener ce

Sommaire

101	A. Produits d'occasion.....
101	B. Frais de téléphone payant.....
103	C. Ristournes.....
103	D. Escomptes pour paiement au comptant.....
104	E. Coupons de rabais.....
105	F. Pari mutuel.....
106	G. Retenues.....
106	H. Coûts d'acquisition et de détention d'actions.....
109	Section 11: Taxes sur les produits et taxes d'accise
109	A. Introduction.....
109	B. Objectifs poursuivis dans le traitement des prélèvements d'accise fédérale et des taxes provinciales.....
110	C. Traitement des prélèvements provinciaux.....
110	D. Traitement des prélèvements d'accise fédérale.....
112	Section 12: Dispositions administratives
115	A. Description générale.....
115	B. Pénalités et infractions.....
115	C. Cotisations.....
116	D. Oppositions et appels.....
116	

49	Section 3: Définition de l'assiette de la taxe
49	A. Introduction
50	B. Produits alimentaires de base
54	C. Agriculture et pêche
55	D. Services d'enseignement
55	E. Aide juridique
57	Section 4: Coûts d'observation
57	A. Règle fondamentale de fonctionnement
60	B. Interaction de la TPS et des taxes de vente provinciales
61	C. Coûts d'adaptation pendant la période de transition – crédit transitoire aux petites entreprises
63	Section 5: Transports et voyages
63	A. Services de transport de passagers
65	B. Transport de marchandises
68	C. Ristourne aux touristes
69	Section 6: Logement et immeuble
69	A. Introduction
70	B. Méthode de plus-value
72	C. Ristourne pour le logement
75	D. Autres questions
79	Section 7: Organismes de charité, organismes sans but lucratif et organismes sélectionnés du secteur public
79	A. Introduction
80	B. Méthode comptable de remplacement
82	C. Remboursement aux organismes sans but lucratif
83	D. Achats donnant droit à remboursement
83	E. Intérêt sur demandes de ristournes insatisfaites
84	F. Portée des exonérations spécifiques
87	Section 8: Services financiers
87	A. Introduction
87	B. Définition d'un service financier
89	C. Définition d'une institution financière
90	D. Transactions internes à un groupe
92	E. Répartition des intrants aux fins du crédit de taxe sur intrants
93	F. Autres questions
95	Section 9: Transition
95	A. Remboursement sur les stocks incorporant la taxe fédérale de vente
96	B. Immobilisations et location d'équipement
97	C. Immeubles en copropriété
98	D. Transactions chevauchant la date d'entrée en vigueur de la TPS

Table des matières

SOMMAIRE

Introduction	3
Le processus de consultation	9
Le contrôle des dépenses, le déficit et la TPS	11
Taux de la TPS	13
1. Principes de la réduction du taux	14
2. Ampleur du défi	15
3. Mesures permettant de passer à une TPS à 7 pour cent	16
4. Un ensemble équilibré	19
5. Effets économiques de la TPS à 7 pour cent	20
Caractéristiques opérationnelles de la taxe	24

NOTES TECHNIQUES

Section 1: Dimension distributive	33
A. Résumé	33
B. Détails des modifications du crédit et de l'impôt sur le revenu ...	34
C. Incidence globale	36
Section 2: Règles fondamentales de fonctionnement	41
A. Frais de repas et de divertissement	41
B. Fournitures internes à un groupe	42
C. Coentreprises	43
D. Fournitures accessoires	43
E. Fourniture effectuée au Canada par des non résidents	44
F. Moment de l'assujettissement – modification de la règle de préséance	45
G. Moment de l'assujettissement – ententes écrites	45
H. Règle de calcul au prorata des crédits de taxe sur intrants	46
I. Exportations	47

gouvernement lui-même, par la compression de ses dépenses, contribuent tous à l'abaissement du taux de la TPS. Le déficit n'est pas accru et le risque d'une réaction inflationniste est sensiblement atténué.

Un objectif important, dans la mise en œuvre de la TPS, est d'assurer un fonctionnement aussi simple que possible du système pour les entreprises et les autres organismes qui auront à percevoir la taxe. Depuis la publication du Document technique, le gouvernement a mené de larges consultations au sujet des caractéristiques opérationnelles de la TPS. Cela lui permettra d'apporter des aménagements dans un certain nombre de domaines afin de rendre le fonctionnement de la TPS plus équitable et plus simple. Ces rajustements sont décrits en détail dans les Notes techniques. Le gouvernement continuera d'étudier les moyens de réduire les coûts d'observation du nouveau système au cours des semaines et des mois à venir.

La dernière étape du débat national sur la TPS consiste à déposer un projet de loi au Parlement. Le gouvernement se propose de présenter ce projet de loi dès la reprise des travaux de la Chambre des communes. Avec l'autorisation du Parlement, la TPS entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Le Canada sera alors doté d'un système moderne de taxe de vente qui sera plus équitable et plus fiable, et qui nous permettra de mieux relever les défis concurrentiels des années 90 et au-delà.



L'honorable Michael H. Wilson

Avant-propos

La Taxe sur les produits et services représente un élément-clé du plan économique global qu'a tracé ce gouvernement pour le Canada. Il aidera à améliorer notre compétitivité et aidera à prendre en main le déficit fédéral. Elle rendra le régime fiscal plus équitable dans son ensemble qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Il s'agit là d'objectifs importants.

En août dernier, le gouvernement exposait les détails de la TPS dans un Document technique. Depuis, les Canadiens ont participé à un important débat national, qui a débordé le cadre de la TPS pour porter sur les questions plus générales des impératifs de changements économiques et de la nécessité pour l'État de maîtriser le déficit et de restreindre les dépenses.

Le gouvernement est conscient qu'un changement n'est jamais facile, en particulier lorsqu'il revêt l'ampleur de la TPS. Les Canadiens admettent toutefois la nécessité de verser des impôts pourvu que les recettes servent à financer les programmes auxquels ils sont attachés et de réduire le déficit. Ils veulent cependant avoir l'assurance que l'argent de leurs impôts n'est pas gaspillé, mais qu'il est utilisé de manière efficiente et prudente par le gouvernement. Les mesures annoncées récemment afin d'améliorer l'efficience et d'éliminer le gaspillage sont un nouveau témoignage de l'engagement permanent de ce gouvernement à bien gérer l'argent des contribuables.

Une contribution importante au débat national sur la TPS a été apportée par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Ce comité a fourni une tribune pour formuler différentes opinions et examiner la structure de la TPS. Ce débat a joué un rôle important dans les décisions prises par le gouvernement au sujet de la structure définitive de la TPS. Ces décisions sont exposées dans le Sommaire et dans les Notes techniques qui suivent.

Les consultations menées par le gouvernement au sujet de la TPS ont permis de dégager deux grandes constatations. En premier lieu, on reconnaît généralement les défauts incurables de l'actuelle taxe fédérale de vente et la nécessité de la remplacer. La taxe sur les produits et services est la meilleure solution de remplacement dans une économie industrielle avancée comme celle du Canada. En second lieu, les Canadiens ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des risques inflationnistes posés à court terme par l'instauration d'une TPS à 9 pour cent. Le gouvernement a donc pris des mesures pour ramener le taux de la TPS à 7 pour cent. Cela a nécessité des choix difficiles, mais l'ensemble des mesures adoptées est équilibré. Les Canadiens à revenu faible ou modeste restent entièrement protégés, tandis que les autres catégories de revenu, le secteur des entreprises et le

Taxe sur les produits et services

Déposée à la
Chambre des communes
par l'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Le 19 décembre 1989



Ministère des Finances
Canada
Department of Finance
Canada

Taxe sur les produits et services

Déposée à la
Chambre des communes
par l'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 19 décembre 1989

Canada